



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

**Informe de El Salvador
sobre**

**Seguimiento a la Declaración de Guatemala para una Región Libre de
Corrupción**

Firmada el 15 de Diciembre del 2006 por los Presidentes de la Región

**Consultores: Emilia Gallegos y Walter Mejía
Coordinación: Raúl Torres**

San Salvador, Diciembre del 2007



Índice

1. Introducción.....	3
2. Sobre la Regulación al Acceso a la Información.....	4
2.1 La Declaración de Guatemala.....	4
2.2 Ley Suprema.....	6
a) Fundamentación	6
b) Alcances	8
2.3 Legislación Secundaria.....	10
2.3.1 Ámbito Nacional.....	10
b) Ámbito Local	18
2.4 Conclusiones.....	19
3. Sobre el Financiamiento Político.....	21
3.1 Financiamiento público pre-electoral	22
3.2 Financiamiento privado	23
3.3 Algunos datos	24
a) La opinión de los y las salvadoreñas.....	24
b) William Eliú Martínez	25
c) Roberto Silva y Mario Osorio	26
3.4 Conclusiones	27
3.5 Recomendaciones	27
4. Sobre las Denuncias y la Protección a Testigos	29
4.1 Marco jurídico existente	29
4.2 Instituciones encargadas de su aplicación y control	30
a) Materia Penal.....	30
b) Materia Administrativa	31
4.3 Mecanismos de denuncia	32
4.4 La protección de la identidad como garantía al denunciar y el sistema de protección de testigos	36
4.5. Acciones para promover la denuncia responsable.....	40
5. Sobre las contrataciones públicas	42
5.1 Normativa	42
5.2 Aplicadores de la normativa	44
5.2 Mecanismos de control	44
5.3 Algunos datos	46
6. Sobre Rendición de Cuentas.....	49
7. Anexos.....	55

1. Introducción

El presente informe pretende dar seguimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno de El Salvador en la Décimo Segunda Conferencia Anticorrupción, a través de la “Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción” (ver anexo).

Este seguimiento se realiza en el marco del proyecto coordinado por Transparency International y denominado “De las palabras a los hechos: apoyo al fortalecimiento de la gobernanza democrática en Centroamérica y la República Dominicana” que ejecuta la FUNDE en El Salvador desde del 1 de Noviembre 2007 al 30 de Junio del 2008.

La referida Declaración fue realizada 16 de noviembre de 2006, por lo tanto, esta fecha marca el inicio del límite temporal de este documento. En ocasiones se hace referencia a períodos previos a fin de contextualizar algunos análisis.

Los temas sobre los cuales se realiza el seguimiento nacional son: acceso a la información, contratación pública, denuncias y financiamiento político.

Este informe se desarrolla siguiendo la guía intitulada: “Proyecto de Seguimiento a la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción, Información sobre temas de seguimiento e indicadores” (ver anexo). En ocasiones por falta de desarrollo de las temáticas en El Salvador, no es posible contestar a todos los indicadores, particularmente haciéndolos más específicos.

2. Sobre la Regulación al Acceso a la Información

Respecto del derecho a la información es necesario realizar una acotación. En este informe no se incluye el análisis de algunas regulaciones como las contenidas en la Ley de Protección al Consumidor la cual constituye el marco normativo de las relaciones entre proveedores y consumidores y que limita el derecho a la información sobre el producto –no incluye la autodeterminación informativa-.¹

2.1 La Declaración de Guatemala

Uno de los compromisos adquiridos en la Declaración de Guatemala es el referido a la regulación al acceso de la información, su importancia es tal que ocupa el segundo lugar de los compromisos: “2. Proponer y promover la aprobación, en los países que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.”²

Un breve análisis sobre la naturaleza de la Declaración resulta importante al considerar que la confianza de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina se fundamenta en la experiencia exitosa, y que en el caso de las instituciones políticas aquélla suele ubicarse en mitad más baja de las mediciones de percepción ciudadana.³

Esta característica latinoamericana en la construcción de confianza genera desafíos para la legitimación del Estado y la conformación de consenso a nivel político. Estos desafíos se agravan cuando no existe una intención clara de cumplimiento de los compromisos políticos autoimpuestos y no sujetos a una observancia forzosa, particularmente respecto de los esfuerzos institucionales contra la corrupción.⁴

¹ La autodeterminación informativa hace referencia a la facultad de toda persona para ejercer control sobre su información personal que se encuentra en registros públicos o privados. Este derecho se ha construido para proteger de los peligros de la informatización de los datos personales.

² Décimo Segunda Conferencia Anticorrupción; Declaración de Guatemala para una Región Libre de Corrupción.

³ Según el Informe Latinobarómetro 2007, dicha desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones políticas surge a partir de las experiencias de tratos desiguales, el cual es uno de los elementos básicos de la Democracia. Para mayor referencia ver el Informe Latinobarómetro 2007; Pág. 91.

⁴ Un buen ejemplo de experiencia poco exitosa de la ciudadanía respecto del Gobierno es la corrupción. La corrupción es una de las causas del estancamiento del proceso de democratización. En el país éste inició en las elecciones a Asamblea Constituyente en 1982, continuó en hasta 1992

En 2006 alrededor de la tercera parte de los salvadoreños (35.1%) dijo confiar mucho en las personas de su comunidad, el 28.3% tiene alguna confianza y el 25.8% tiene confianza y el 10.8% no tienen ninguna confianza. “[E]n términos generales los salvadoreños no poseen mucha confianza en sus propios vecinos. Sin embargo, en términos comparativos con otros países, El Salvador se ubica entre los países con más confianza interpersonal”⁵.

Aunque El Salvador aún se ubica como uno de los países con más alto apoyo al sistema junto con Costa Rica, México, República Dominicana y Colombia, se ha observado una reducción respecto de 2004.⁶

En 2006, el promedio de El Salvador fue de 55.4, ocupando el quinto lugar entre 15 países (Costa Rica obtuvo la más alta puntuación de 64.0 y la más baja corresponde a Ecuador con 37.4). Mientras que en 2004, la puntuación de El Salvador fue de 59.5, ocupando el segundo lugar entre ocho países (Costa Rica obtuvo la puntuación más alta de 57.6, mientras que la más baja de 49.0 le correspondió a Guatemala).

La estructuración de la Declaración de Guatemala connota el reconocimiento de desarrollos desiguales en las normas, instituciones, procedimientos y en la efectividad en general de los mecanismos contra la corrupción.

Independientemente del posible análisis a partir de las fuentes del derecho internacional,⁷ en dicho instrumento los firmantes manifiestan su intención de

con la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, desde 1997 no se observan cambios significativos.

Sobre consolidación de la democracia puede consultarse a Orozco, Wistano; “Consolidación e Infraestructura Institucional de la Democracia”; Documento de Trabajo presentado en el Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política –SELA- “Límites de la Democracia”, celebrado en Oaxaca del 10-13 de Junio de 2004; Pág. 14.

⁵ Córdova, Ricardo; Cruz, José Miguel y Seligson, Mitchell; “Cultura Política de la Democracia en El Salvador: 2006”; IUDOP; San Salvador 2007; Pág. 185.

⁶ Se ha determinado que existen diez predictores de apoyo al sistema: nivel educativo, edad, ingresos familiares, valoración sobre la situación económica del país, la ideología (izquierda-derecha), evaluación sobre el trabajo del Presidente Saca, la opinión de qué tan democrático es el país, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, la confianza en el sistema judicial para castigar a los culpables y la valoración sobre el trato recibido en la municipalidad cuando se ha hecho un trámite.

Córdova, Ricardo; Cruz, José Miguel y Seligson, Mitchell; “Cultura Política de la Democracia en El Salvador: 2006”; IUDOP; San Salvador 2007; Pág. 45 y Córdova, Ricardo; Cruz, José Miguel y Seligson, Mitchell; “Cultura Política de la Democracia en El Salvador: 2004”; IUDOP; San Salvador 2005; Pág. 33.

⁷ Existen ciertas declaraciones que dentro del Derecho Internacional se ven como declaración de buena voluntad, pero carecen de obligatoriedad (no vinculantes). La Declaración es de este tipo, y por lo tanto, diferente al tratado en los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados. De ahí que la Declaración sólo haya sido suscrito por el Presidente y no requiera

lograr un mismo objetivo, sin que para ello deban asumir posturas contrapuestas, en tanto no dependen necesariamente entre sí para la consecución de los mismos. De tal manera, que los compromisos por ellos adquiridos están supeditados a la voluntad y capacidad de cada país, y los resultados consecuentes son exclusivamente para el beneficio de los Estados⁸ que cada uno representa.

Lo específico de las obligaciones establecidas en la Declaración constituye una oportunidad para los Gobiernos de construir confianza en la ciudadanía, ya que se establecen ciertas “obligaciones” de resultado, las cuales se visibilizan con mayor facilidad, algunas en el corto plazo, entre éstas se encuentra la referente al marco regulatorio del acceso a la información. Para aquellos países donde no existe dicho marco, el primer resultado que se espera en este ámbito es la elaboración de propuestas de ley o de reformas.

2.2 Ley Suprema

a) Fundamentación

A nivel constitucional no existe un reconocimiento específico del derecho a la información.⁹ En caso de violación, y de intentar su protección en jurisdicción constitucional, sería necesario construir su concepto a partir de varias disposiciones constitucionales como el concepto de soberanía –pues el poder reside en el pueblo (art. 86 Constitución)- y del derecho de petición (art. 18)¹⁰.

Art. 86.- El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

⁸ aprobación por la Asamblea Legislativa, lo cual es congruente con el proceso de formación de consentimiento nacional de conformidad con el sistema dualista de las fuentes del derecho internacional.

⁹ En este documento el concepto de estado es más amplio al de Gobierno, según la teoría que incluye entre otros a la población.

⁹ Ejemplo de un debate sobre la regulación del derecho a la información por actores de sociedad civil ver <http://probidad.sc34.info/2006/pdfs/02.pdf>

¹⁰ Consulta el texto completo en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/305364d9d949871586256d48006fa206/7c9c3e6418fb38fa06256d02005a3dcc?OpenDocument>

Art. 18.- Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto.

Esto no equivale a decir que dicha construcción tenga el mismo peso que una regulación específica a nivel constitucional, pues el concepto de soberanía y el derecho de petición pueden tener alcances diversos a los pretendidos por el derecho a la información.

El derecho de petición es un mecanismo de requerir una actividad de las autoridades, que puede invocarse al presentar una demanda mercantil como al solicitar información. Por otra parte, el derecho de petición no implica que se obtendrá una respuesta favorable, lo cual justamente se busca con su regulación explícita, es decir, garantizar la información adecuada es recibida por quien la necesita.

Dentro del reconocimiento normativo del derecho al acceso a información, no sólo es importante ver sus orígenes o fundamentos, sino vislumbrar su protección a la luz de los objetivos últimos de tal derecho.

El derecho al acceso a la información constituye la premisa para el ejercicio de aquellos derechos, particularmente de aquellos que implican una toma de decisión, como votar (art. 72 ordinal 1º), también es necesario para ejercer otras libertades activas como la de expresión (art.6).¹¹

Art. 72.- Los derechos políticos del ciudadano son:
1º.- Ejercer el sufragio;

Art. 6.- Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

En ningún caso podrá secuestrarse, como instrumentos de delito, la imprenta, sus accesorios o cualquier otro medio destinado a la difusión del pensamiento.

No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o

¹¹ En este documento se separan la libertad de expresión del derecho de la información, pues la redacción del respectivo artículo constitucional limita el mismo como una libertad de difundir información, dejando por fuera la libertad de buscar o recibir información. Por otra parte, es necesario considerar que poseen naturalezas diferentes pues la libertad de expresión debe ser permitida mientras que el derecho al acceso a la información requiere de una actividad del Gobierno, como el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo de sus actividades.

Por otra parte desde la naturaleza de los derechos fundamentales, cada una de estas subdivisiones del derecho a la información tal como la presenta López Ayllón en El Derecho a la Información como un Derecho Fundamental (<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/7/5.pdf>) son de carácter diverso, según se plantea más adelante.

Lo anterior no obsta para reconocer su interrelación, pues siendo la comunicación necesariamente un flujo de dos vías, estos se interrelacionan de tal manera que sin uno, el otro carece de sentido.

televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios.

Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique.

Se reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.

Los espectáculos públicos podrán ser sometidos a censura conforme a la ley.

Otro aspecto a considerar, es que para lograr una plena efectividad de ciertos derechos se requiere de la vigencia de otros. Por ejemplo, el derecho al acceso de la información requiere del derecho a la educación, ya que una información adecuada carecerá de utilidad, si ésta no puede ser comprendida. Así mismo poca utilidad tendrá en términos de construcción de ciudadana, poseer educación superior si no existe la información pública adecuada para evaluar la gestión del gobierno.

Idealmente los derechos relacionados al fomento del conocimiento deberían aspirar a no ser únicamente un fin en sí mismo, su vigencia debería manifestarse en la acción ciudadana, ya sea a través del sufragio e incluso en el ejercicio de un co-gobierno.¹²

b) Alcances

A fin de desarrollar una protección adecuada de un derecho hay que evaluar cómo se violenta y quién lo violenta. Los derechos humanos surgen históricamente como restricciones al poder. Un poder que en el absolutismo se manifestaba en el monarca. Sin embargo, en la actual sociedad de la información, en un mundo con fronteras más difusas, cabe preguntarse si los derechos humanos también son violados por particulares.

La respuesta en el caso del derecho al acceso a la información es afirmativa. Existe otro tipo de información que se encuentra en manos de las empresas privadas: la información personal.

¹² En la actualidad no existe una ley que abra a las municipalidades al punto de un cogobierno, sin embargo, desde 2002 a 2004 algunos municipios han dictado ordenanzas de transparencia en ese sentido en una construcción de “abajo hacia arriba”. Algunos de ellos son: San Salvador, Concepción Bátres, Oloculta, Armenia, Santo Tomás, Arcatao, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad, San Antonio del Monte, San Isidro Labrador, San Francisco Javier, San Lorenzo Atiquizaya, Chalchuapa, El Carmen, Santa Tecla, Sacacoyo, Usulután. Aún queda mucho camino por recorrer, ya que en el país existen 262 municipios. Para mayor referencia consultar Marcos Rodríguez/Programa TAG/USAID; “Construyendo Transparencia en los Municipios”; San Salvador, Marzo 2007; Pág. 17

El mecanismo utilizado a partir de la experiencia alemana con la Ley de Censos¹³, es el *habeas data*¹⁴, el cual no está expresamente regulado en El Salvador, sin embargo, ha sido reconocido en la jurisprudencia constitucional.

El cauce procesal que se utiliza para lograr los efectos del *habeas data*, es el amparo. En 2002 fue interpuesta una demanda de este tipo ante la Sala de lo Constitucional,¹⁵ la base de dicha petición radicaba en la imposibilidad de una persona para modificar su récord crediticio en una institución privada que creaba, administraba las bases de datos respectivas (DICOM Centroamérica, S.A de C.V.), esto provocó que no tuviera acceso al crédito a través del Sistema Financiero.

En dicha ocasión la Sala manifiesta la procedencia de un *habeas*: “En ese contexto, la jurisprudencia del amparo en nuestro país también ha evolucionado al ritmo del progreso de la sociedad y superado la tesis de que el amparo es procedente sólo contra actos de autoridad formalmente considerada; v.gr. concejos municipales, jueces, ministros, alcaldes, magistrados, entre otros”¹⁶.

Por otra parte, recuerda los requisitos para admitir un amparo contra particular: “a) que el particular responsable del acto se encuentre en una situación de poder, (b) que el acto u omisión sea parte del ámbito de constitucionalidad y (c) que no existan mecanismos judiciales o administrativos de protección frente a actos de esa naturaleza; o que de haberlos, sean ellos insuficientes para garantizar los derechos del afectado o se hayan agotado plenamente para remediar el acto contra el cual reclama.”¹⁷

Estas reflexiones son importantes a fin de no restringir la protección al acceso a la información en la promoción de su normatividad.

¹³ En el país existe un paralelo respecto del VI Censo de Población y V de Vivienda realizado en mayo de 2007, el cual se encuentra en conocimiento de la Sala de lo Constitucional. Para mayor referencia consultar <http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/2007/AMPARODEFINITIVO.pdf>

¹⁴ Acción constitucional o legal utilizada para garantizar la confidencialidad de la información personal y el acceso, modificación o rectificación a la misma por parte del titular.

¹⁵ Antes de resolver la Sala estableció: “...esta Sala estima indispensable -entre otros aspectos no menos importantes- la adopción o regulación de un plazo razonable, en el que se entienda la vigencia de la información relativa al estado crediticio de un sujeto.” A pesar de lo anterior la resolución (2004) fue: “b) Declarase que no ha lugar al amparo solicitado por el señor Boris Rubén Solórzano contra el acto atribuido a la Sociedad mencionada y contra la omisión de la que responsabiliza a General Automotriz S.A. de C.V., por no existir violación a su derecho a la autodeterminación informativa como manifestación del derecho a la intimidad.” La Sala resolvió de esta manera pues consideró probado que la General Automotriz y Dicom habían enviado el informe de cancelación de la deuda y actualización del registro, a partir de un informe generado por la misma Dicom. Para mayor referencia consultar el texto completo de la resolución. <http://www.jurisprudencia.gob.sv/explois/indice.asp?nBD=1&nItem=33366&nModo=3>

¹⁶ Ib. ídem

¹⁷ Ib. ídem

2.3 Legislación Secundaria

2.3.1 Ámbito Nacional

En El Salvador algunos actores clave consideran que actualmente no existe una legislación suficiente sobre el acceso a la información, debido a: i) la inexistencia de una ley específica que norme dicho derecho en manera general, ii) a la dispersión de legislación secundaria que recoge únicamente concreciones específicas y iii) a la falta de reconocimiento expreso de dicho derecho en la Constitución de la República.

En El Salvador de conformidad con la Constitución, quienes podrían iniciar el proceso de formación de una ley de acceso a la información son: los diputados y el Presidente de la República a través de sus ministros (arts. 131 ordinal 1° y 2° de la Constitución de la República, respectivamente).

Respecto del Presidente de la República, a esta potestad constitucional se le suma la obligación política que contrajo mediante la suscripción de la Declaración. Sin embargo, en el contexto de dicha firma manifestó: “que no es necesaria una ley específica para tal fin [acceso a la información]. “Yo mantengo mi posición de que en el país hay absoluta libertad, ustedes tienen acceso a todos los datos de la Corte de Cuentas”¹⁸.

La postura de Antonio Saca mantiene coherencia como Presidente de la República y como particular. A fin de clarificar esta afirmación se hace una breve referencia a sus antecedentes.

Previo a su elección, Antonio Saca fue reconocido por la ciudadanía como una destacada figura de los medios de comunicación, de hecho es propietario de uno de los principales grupos de radio, fue comentarista deportivo y fue Presidente de la AIR (Asociación Internacional de Radio).

En 2003, mientras fue candidato presidencial uno de los puntos de su programa de gobierno fue la transparencia.¹⁹ En una entrevista, mientras se relacionaba su trayectoria en los medios de comunicación y su agenda como candidato en temas de transparencia, fue cuestionado sobre su postura respecto de una ley de acceso a la información, ante lo cual señaló: “Eso merece un análisis a profundidad. Siempre he dicho que la mejor ley en la libertad de expresión es la que no existe.

¹⁸ Respecto de la Corte de Cuentas, el Presidente hace referencia a los señalamientos que hiciera el actual Fiscal General de la República sobre la falta de auditoría hacia dentro de la Corte. Para mayor referencia de la declaración consultar LPG; 16-11-2006, o su versión electrónica en <http://laprensa.com.sv/economia/648448.asp>

¹⁹ EDH; <http://www.elsalvador.com/noticias/2003/10/04/nacional/nacio9.html>

Creo que es importante el compromiso político de un mandatario y de todos sus colaboradores, lo que debe contribuir a tener esa apertura.”²⁰

La respuesta del entonces candidato connotaba su apoyo a la no regulación de la libertad de expresión de los medios de comunicación, y la equiparación del derecho a la información con la libertad de expresión de los medios masivos de comunicación.

Posteriormente, en septiembre de 2006 en el contexto del Taller y Conferencia Legislativa sobre Libertad de Prensa, organizado por la SIP (Sociedad Interamericana de Prensa) mostró apertura al interés por una legislación de acceso a la información, declarando: “Creo que es sano que revisemos y actualicemos nuestro marco legal para seguir defendiendo la libertad de prensa”.²¹

Por su parte, algunos actores de los medios de comunicación mostraron ciertas reservas al establecimiento de una ley especial:

“El director editorial de “El Diario de Hoy”, Eduardo Torres, aseguró que el matutino cree “en el reforzamiento institucional de las leyes que existen. Deben mejorarse las que hay”.

Jorge Hernández, vicepresidente de noticias de Telecorporación Salvadoreña, tampoco se casa con la redacción de una normativa. “En la actualidad, la legislación sobre el tema es dispersa. No sé si deba agruparse en un solo cuerpo o crear una nueva”, declaró Hernández.

El director de Canal 33 de televisión, Narciso Castillo, se coloca en el lado de los que creen importante una ley. “Una ley de este tipo es el paso que necesita nuestro país. Aunque entiendo que ir de un tiempo de oscurantismo a otro de libre acceso es complicado”. El editor jefe de “Diario El Mundo” coincidió con Castillo. “Hay dos instituciones en las que se complica mucho la búsqueda de información: la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia”, sentenció Álvaro Cruz.”²²

La constante en las declaraciones del Presidente –como candidato y otra como mandatario luego 3 años de gestión- es su consideración de la prensa como titular del derecho a la información.

Resultando más moderada la postura de la SIP, quien además de generar debate sobre la ley de acceso a la información, también propuso la despenalización del desacato y el establecimiento del habeas data.²³ Ninguna de dichas propuestas ha sido institucionalizada.

²⁰ Ib ídem

²¹ LPG; 5-9-2007; <http://archive.laprensa.com.sv/20070509/nacion/774651.asp>

²² LPG; <http://www.laprensagrafica.com/nacion/774771.asp>

²³ Ib ídem

Una postura similar mostró en septiembre de este año, el Relator de Libertad de Expresión de la OEA (Organización de Estados Americanos) recomendó la creación de la ley de acceso a la información pública y la derogación del delito de desacato, además manifestó: "Es importante que esa voluntad política se traduzca en la práctica en un proyecto legislativo, que se avance, se considere y se apruebe un proyecto que tome en cuenta los avances internacionales sobre la materia".²⁴

Por una parte, la postura del Presidente sobre una ley de acceso a la información se ha mantenido, pero resulta contrastante lo manifestado durante la firma misma de la Declaración. Esto manifiesta que la construcción de voluntad sobre ciertos temas no se agota en la firma de instrumentos internacionales o de leyes.

a) Algunos esfuerzos dispersos de regulación

Ley de Ética Gubernamental

Naturaleza

El desarrollo más específico a nivel de legislación secundaria del derecho a la información se encuentra en la Ley de Ética Gubernamental (LEG)²⁵, en vigencia desde el 1º de julio de 2006.

En general la LEG suele estar permeada de una visión muy dispositiva (de lo cual da cuenta que no existe un deber de información periódica) e incluso el procedimiento únicamente puede ser iniciado por denuncia particular (Arts. 18 y 21 LEG).

A pesar de ello, es necesario analizar cómo regula el derecho a la información, éste se encuentra desarrollado en el artículo 6 como prohibición ética y en el artículo 31 como derecho de particular. A continuación se reproduce el texto pertinente.

Art. 6.- Son prohibiciones éticas para los servidores públicos:

- d) Utilizar, para beneficio privado, la información reservada o privilegiada que obtenga en función de su cargo.

²⁴ Terra; 21-9-2007 <http://www.terra.com/noticias/articulo/html/act975486.htm>

²⁵ Consultar el texto completo de la Ley en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/e379220654cd88a8062571990072f4be?OpenDocument>

e) Negarse a proporcionar información de su función pública, exceptuando las que establecen la Constitución y la ley.

Art. 31.- Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán los siguientes derechos:
b) Tener acceso a la información que, por ley, el servidor público debe proporcionar;

Dentro de los deberes éticos, la LEG no se contempla la rendición de cuentas o dar información, más bien sanciona la inactividad frente a la solicitud de información –no clasificada como confidencial¹-. Es decir, la entrega de información no es un deber –como correlato de un derecho- sino que está regulada bajo la forma de prohibición. Esto tiene implicaciones en su protección que se analizan más adelante.

Por otra parte, la forma en que se redactó el artículo 31 necesariamente lo convierte en norma de reenvío hacia otras regulaciones no específicas que determinan qué tipo de información debe ser entregada por el servidor público, esto implica que el contenido del derecho está limitado al desarrollo legal expreso.

Esta técnica legislativa es totalmente contradictoria con lo afirmado por el Presidente respecto que el país no requiere una legislación que regule el derecho de acceso a la información. Esta necesidad deviene de la naturaleza misma de este derecho.

Los derechos humanos se pueden clasificar según su naturaleza. Entre otros, existen los de libertad activa (la libertad de expresión), mientras que los derechos sociales implican una actividad del estado, este tipo de derechos no están determinados en las Constituciones pero su límite lo determina la naturaleza del mismo derecho, además suelen estar sujetos a principios de desarrollo progresivo.²⁶ En esta última clasificación se encuentra el derecho de acceso a la información, el cual requiere que el Gobierno genere y ponga a disposición la información.

Es necesario aclarar que a pesar que dos derechos puedan tener conceptualmente dos naturalezas diferentes, esto no obsta para que sean interdependientes, como ocurre con la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información.

Otra consecuencia de este análisis es que en el contexto salvadoreño no se puede subsumir el derecho de información al de libertad de expresión.²⁷

²⁶ Ferrajoli, Luigi; Garantismo; Editorial Trotta; Madrid; 2006; Págs 85 y siguientes

²⁷ Existen posturas diversas al respecto, por ejemplo puede consultarse Sánchez, Eduardo; Naturaleza del Derecho a la Información; Asociación Mexicana de Derecho a la Información; Agosto de 2007 <http://www.amedi.org.mx/spip.php?article596>

Mecanismo de protección

En primer lugar, es necesario establecer que la competencia material sancionatoria del Tribunal de Ética Gubernamental (de tipo administrativo) se basa en la infracción de deberes o el cumplimiento de prohibiciones éticas (Art. 18 LEG).

Art. 18.- Todo ciudadano podrá interponer denuncia ante la comisión de ética respectiva o al Tribunal en contra de cualquier servidor público que existan indicios que en su actuación ha incumplido los deberes éticos o transgredido las prohibiciones de la presente ley.

Cuando la denuncia sea presentada ante las comisiones de ética ésta la remitirá al Tribunal de Ética Gubernamental.²⁸

Sin embargo, la LEG no es clara sobre si otras violaciones a la ley puedan protegerse vía procedimiento sancionatorio, como la infracción al artículo 31. De no estar incluida, este sería derecho sin mecanismo de protección.

Desde la interpretación del artículo 18, la violación al artículo 31 no se encontraría dentro de la competencia material del procedimiento sancionatorio, pero desde el artículo 12 literal d, sí se podría incluir, pues este último habilita la competencia sancionatoria para toda violación la LEG.

Art. 12.- Las funciones y atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental son:

d) Tramitar el procedimiento por denuncia e imponer sanciones por infracciones a la presente ley, ya sea directamente por los interesados o por aquellas que sean remitida por las comisiones de ética.²⁹

Sobre este aspecto podría discutirse si una interpretación amplia (vía art. 12 literal d) es conforme a la Constitución. Esto debido a que las interpretaciones en materia sancionatoria (administrativa y penal) suelen ser restringidas, lo que implicaría aplicar el artículo 18 para establecer la competencia.

Una propuesta para resolver este tipo de conflictos, es que en materia de corrupción se aplique el equivalente al inverso multiplicativo del principio de mínima intervención.

Este principio parte del reconocimiento que es obligación del Estado mantener la armonía social, por lo tanto, cuando rompe con esta armonía al cometer un delito el Estado mismo ha fracasado garantizar ese balance. Por lo tanto, su intervención por medio del derecho penal³⁰, debe de ser subsidiario, es decir, debe evitarlo por todos los medios.

²⁸ Sin subrayar en el original

²⁹ Sin subrayar en el original

³⁰ Esta concepción claramente utiliza conceptos y principios del derecho penal en el derecho administrativo sancionador en reconocimiento que ambas ramas tienen un mismo objetivo, esto es castigar.

Sin embargo, en los casos de corrupción no se trata de un ciudadano a secas quien ha cometido un delito, sino de un servidor público que en ejercicio de un cargo ha obtenido beneficios privados. Frente a tal atentado contra la institucionalidad, la reacción del Estado debería ser inmediata y eficaz en términos sancionatorios.

Se presenta una situación más grave cuando el cometimiento de la infracción implica una afectación al derecho de un ciudadano.

Luego de analizar lo anterior, resulta congruente que la actual Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental haya reconocido la necesidad de tener regulación especial sobre el acceso a la información.³¹

Ley de Medio Ambiente

Desde los movimientos sociales ha existido una promoción del derecho a la información más específico, a partir de la problemática de los recursos naturales, particularmente en casos de concesiones en materia de minería³² y del anteproyecto de la Ley de Aguas.³³

Lo anterior no obstante que la Ley de Medio Ambiente (2001)³⁴ estipula el derecho a la información en el artículo 9.

Art. 9.- Los habitantes tienen derecho a ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, en un plazo que no exceda de quince días hábiles sobre las políticas, planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población, especialmente para:

- a) Participar en las consultas previas a la definición y aprobación de la política ambiental, en las formas y mecanismos establecidos en la presente ley y sus reglamentos;
- b) Participar en las consultas, por los canales que establezca la ley, cuando dentro de su municipio se vayan a otorgar concesiones para la explotación de recursos naturales;

³¹ LPG; 5-9-2007; <http://archive.laprensa.com.sv/20070509/nacion/774651.asp>

³² Para mayor referencia ver <http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/ms.pdf>

³³ En El Salvador ha resultado una práctica muy común no hacer de conocimiento público los anteproyectos de ley, algunos casos son: anteproyecto de Código Procesal Penal que suprime la función penal de los jueces de paz, el anteproyecto de la Ley de Aguas. Por lo tanto, es común que se apruebe mucha normativa, respecto de la cual no hay un consenso como en el caso de la Ley de Integración Monetaria (dolarización). Sobre la propuesta ciudadana de la Ley de Aguas se puede consultar <http://www.fespad.org.sv/portal/html/Archivos/Descargas/CBPL.pdf>

³⁴ Consultar el texto completo de la ley en

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/6260a80afb2a53a206256d02005a3977?OpenDocument>

- c) Colaborar con las instituciones especializadas del Estado en la fiscalización y vigilancia para la protección del medio ambiente; y
- d) Informarse y participar en las consultas sobre las actividades, obras o proyectos, que quedan afectarla o requieran Permiso Ambiental.

El Ministerio establecerá lineamientos para la utilización de mecanismos de consultas públicas con relación a la gestión ambiental. Fomentará la participación de organismos no gubernamentales ambientalistas, de organismos empresariales y el sector académico.

Este derecho se concreta a través del procedimiento de consulta pública de los Estudios de Impacto Ambiental (art. 25) previo a la concesión de permisos ambientales.

Art. 25.- La consulta pública de los Estudios de Impacto Ambiental, se regirá por las siguientes normas:

- a) Previo a su aprobación, los estudios se harán del conocimiento del público, a costa del titular, en un plazo de diez días hábiles para que cualquier persona que se considere afectada exprese sus opiniones o haga sus observaciones por escrito, lo cual se anunciará con anticipación en medios de cobertura nacional y a través de otros medios en la forma que establezca el reglamento de la presente ley;
- b) Para aquellos estudios de Impacto Ambiental cuyos resultados reflejen la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de amenazar riesgos para la salud y bienestar humanos y el medio ambiente, se organizará por el Ministerio una consulta pública del estudio en el o los Municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto;
- c) En todos los casos de consultas sobre el Estudio de Impacto Ambiental, las opiniones emitidas por el público deberán ser ponderadas por el Ministerio.

Los estudios son pagados por el interesado en obtener la aprobación, contratando directamente con alguna sociedad o persona natural inscrita en el Ministerio del Medio Ambiente y de Recursos Naturales (art. 23)

La modalidad de consulta en el literal a, del artículo 25 se cumple a través de una publicación en el periódico anunciando que determinado Estudio puede consultarse durante 10 días hábiles, fuera de dicho plazo ya no puede revisarse por personas con interés legítimo. Además se suelen subir en ese tiempo los informes a la página web del Ministerio del Medio Ambiente y de Recursos Naturales.

Estas consultas se suelen subsanar llenando un formulario en el cual, las personas opinan sobre el proyecto, que no incluye la posibilidad de aportar pruebas.

Esta consulta se subsana en las instalaciones del Ministerio, ubicadas en la ciudad de San Salvador, sin importar el lugar de realización del proyecto y por ende de residencia de las personas afectadas. No existen oficinas descentralizadas que se encarguen de este trámite.

Los estudios suelen ser muy técnicos y su extensión es alrededor de treinta páginas. No se entregan copias de los mismos en forma íntegra ni en forma parcial.

No existe ningún mecanismo que ayude a un ciudadano a comprender las especificaciones técnicas de un Estudio de Impacto Ambiental, y que facilite una oposición sólida, como el costeo por parte del Estado de un perito.

Por otra parte, para que se haga una consulta *in situ* con la población es necesario que el estudio establezca que hay peligro. Franqueza que es poco probable en una relación remunerada, como la que existe entre el interesado y la persona que elabora el estudio.

Por otra parte, el mismo Estudio es el fundamento de los dictámenes técnicos emitidos por la Dirección de Gestión Ambiental, entendiendo por tal, que los estudios son transcritos por el dictamen y el dictamen es transcrita en el fallo de la resolución.

Las resoluciones no son notificadas a las personas afectadas que participaron del procedimiento, y no se les entregan copias de las resoluciones aún solicitándolas.

Finalmente aunque el artículo 25 literal c, establece que las opiniones de los afectados deben ser ponderadas junto al Estudio de Impacto Ambiental en la resolución, sin embargo, esto no se hace. Las resoluciones señalan expresiones como: “el interesado subsanó las observaciones que hicieran en la consulta popular”, sin detallar cuáles fueron las observaciones ni cómo fueron subsanadas. Esto no puede ser considerado como una ponderación.

Al crear las condiciones para una consulta popular, como un mecanismo de control ciudadano efectivo, al limitar la participación al tiempo de la consulta y no tomar en cuenta la opinión ciudadana se nulifican los pretendidos efectos de la consulta popular.

En las condiciones actuales, probablemente aunque se ponderaran las opiniones ciudadanas y el estudio ambiental, sin la intervención de un segundo perito costeado por el Gobierno e incluso por los afectados, ambas opiniones no están en igualdad de condiciones, pues las de las personas afectadas, carecen de los medios para cuestionar las técnicas de los estudios.

Las fundamentaciones de las resoluciones de los permisos ambientales son muy cortas y tan generales, que la misma fundamentación podría utilizarse para cualquier permiso ambiental.

La legislación medio ambiental es innovadora al establecer este derecho y esta consulta, pero es necesario mejorar la legislación y su estricto cumplimiento.³⁵

b) Ámbito Local

En términos de Gobierno, El Salvador se divide en central y local. Los locales son totalmente autónomos del primero- se corresponde con las 262 municipalidades y el mismo está a cargo de un Concejo Municipal, presidido por un Alcalde.

Las elecciones de Presidente de la República (Órgano Ejecutivo) se realizan cada 5 años, mientras que las de diputados (Asamblea Legislativa) y Concejos Municipales (Gobiernos Locales) se realizan cada 3 años.

Previo a la Declaración se aprobaron reformas al Código Municipal³⁶. Entre ellas un capítulo que materialmente se refiere a acceso a la información (ver anexos). Es claro que estas reformas no se introducen a partir de la Declaración de Guatemala, más bien se corresponden al último período pre-electoral para diputados y alcaldes.

Resulta contrastante la apertura para crear una legislación para abrir las municipalidades, pero por otra no existe interés en crear una ley que se aplique a los entes nacionales.

Algunas alcaldías tales como Santa Tecla, San Salvador y Mejicanos han decretado sus ordenanzas de participación dentro del contexto de políticas de prevención de la violencia.³⁷

Otras alcaldías han implementado medidas (páginas web, y formulación de políticas) siguiendo las reformas del Código Municipal. Ejemplo de esto son las alcaldías de Sacacoyo, Cuyultitán y Santiago Nonualco³⁸, quienes han trabajado en conjunto con la organización de la sociedad, Iniciativa Social para la Democracia – ISD- en el Proyecto “En Línea con la Transparencia”, con auspicios del Programa Transparencia y Gobernabilidad de USAID El Salvador (diciembre de 2006- agosto 2007).

³⁵ El proceso de formación de esta Ley ha sido uno de los más inclusivos, para mayor información ver en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<http://www.marn.gob.sv/cd1/Legislacion/Leyes/leyma.htm>

³⁶ (D. L. N° 929, del 20 de Diciembre de 2005, publicado en el D. O. N° 12, Tomo 370, de fecha 18 de Enero de 2006

³⁷ Según el Instituto Universitario de Opinión Pública –IUDOP-, los ciudadanos señalan como principal fracaso del Presidente, la inseguridad generada por la criminalidad. Instituto Universitario de Opinión Pública; “Encuesta de Evaluación del año 2006”; Serie de Informes 112; Diciembre de 2006; Pág. 20

³⁸ www.sacacoyo.gob.sv www.cuyultitan.gob.sv www.santiagononualco.gob.sv

Dicho proyecto consistió en la elaboración de una plantilla común para facilitar la difusión de información pública, siendo uno de los principales obstáculos: la falta de cualificación para el uso de equipo informático, la cantidad de equipo computacional (ciudadanos y alcaldías), la sostenibilidad del proyecto (fondos para pagar la página web), y sobretodo la falta de sistemas de información.³⁹ Más adelante se agregan imágenes de las páginas web de cada una de las Alcaldías.

Las reformas al Código Municipal se consideran de mucha importancia, pues esta es la legislación base que se aplica a los 262 municipios de la República. Algunas de estas reformas consistieron en:

- La introducción de los conceptos de participación ciudadana y transparencia en el marco legal.
- Ampliación del número y tipo de mecanismos participativos.
- Ampliación de la obligación de registro de los acuerdos generados en los mecanismos de participación.
- Se incluye la iniciativa ciudadana por primera vez en la legislación secundaria.
- Se promueve la legalización de las organizaciones sociales locales.
- Se facilita la democratización y transparencia de las organizaciones sociales.
- Se establecen los derechos y obligaciones en materia de transparencia.
- Se define cuál es la información de acceso público y la obligación de archivarla.
- Se crea el mecanismo de rendición de cuentas.
- Se abren al público las deliberaciones y decisiones del Concejo Municipal.
- Se prohíbe la utilización de bienes de los municipios para fines partidarios (utilización de colores del partido y uso de equipo para la campaña).
- Se establece la obligación de emitir ordenanzas relativas a la transparencia y a la participación ciudadana.

2.4 Conclusiones

- La Constitución no reconoce expresamente el derecho a la información, ni hay una construcción suficiente vía jurisprudencial.
- La legislación existente en la materia es previa a la Declaración de Guatemala.
- La legislación sobre acceso a la información es dispersa e insuficiente.
- La poca legislación que existe es limitada y en ocasiones incluso contradictoria.
- No hay avance en el desarrollo del derecho al acceso a la información, ni dentro ni fuera del marco de la Declaración.

³⁹ Para mayor referencia ver www.isd.org.sv/proyectos

3. Sobre el Financiamiento Político

La Declaración de Guatemala expresa el compromiso de los Presidentes de la Región de: "12. Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político."

Sobre el financiamiento político Transparency International plantea: "No cabe duda de que las democracias modernas necesitan dinero para funcionar. Sin embargo, sin mecanismos efectivos de control y de rendición de cuentas, el financiamiento de la política se convierte con facilidad en un canal propicio para la influencia indebida o ilícita de intereses privados en los asuntos públicos y para socavar la competencia electoral."⁴⁰

Especificamente respecto los fondos de la precampaña algunas de las razones que señala De Andrea Sánchez para controlarlos son: Para evitar fuentes sospechosas de financiamiento de instituciones eclesiásticas, gobiernos extranjeros, del gobierno nacional (más allá de lo establecido), fondos de corporaciones transnacionales y nacionales y cárteles del narcotráfico nacional e internacional.⁴¹

Sobre la capacidad financiera de los partidos en 2000 Luis González opinaba: "...los partidos políticos son, en su gran mayoría, instituciones financieramente débiles... pero no es eso lo que explica qué se hayan convertido en nichos de intereses personales."⁴²

Sin embargo, esto no debe obstar para establecer una regulación respecto de los partidos políticos, ni para reconocer que seguir el dinero es un mecanismo para determinar y controlar la existencia de intereses en los partidos políticos.

Por ejemplo, los principales partidos políticos se acusan entre sí de recibir fondos de gobiernos extranjeros. A finales de noviembre de este año, ARENA sostiene que el FMLN ha recibido fondos del Gobierno de Venezuela a través de los círculos bolivarianos.

⁴⁰ Transparencia Internacional; "Control Ciudadano del Financiamiento Político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos"; S/F; Pág. 7 Disponible en http://www.transparency.org/publications/publications/control_ciudadano

⁴¹ José de Andrea Sánchez; "Las Lagunas Jurídicas en Materia del Financiamiento de Precampañas Políticas en México: Las Dos Caras de la Moneda" en Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas"; Universidad Autónoma de México; 2002; Pág. 33

⁴² Luis Armando González; Fiscalización y financiamiento de los partidos políticos; octubre de 2000; <http://www.revistaprobad.info/tiki-index.php?page=FiscalizacionGobiernoFinanciamientoPartidos>

Según la Prensa Gráfica, el FMLN manifestó estar abierto a una investigación y exhorto a crear una normativa sobre el financiamiento político. Además acusó a ARENA de recibir donaciones de gobiernos extranjeros.⁴³

3.1 Financiamiento público pre-electoral

El artículo 210 de la Constitución establece: “El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.”

Por lo tanto, el financiamiento político procede para aquellos partidos políticos inscritos ante el Tribunal Supremo Electoral.

A nivel de legislación secundaria, únicamente se regula el financiamiento preelectoral en el Código Electoral en el Título VII, Capítulo VI intitulado: “Régimen de Financiamiento Estatal o Deuda Política para el Desarrollo Democrático”.

El financiamiento se basa en cada voto válido obtenido (art. 187 Código Electoral), por lo tanto, el partido que obtenga el mayor número de votos, también obtiene la mayor cantidad de dinero.

De conformidad con el artículo 190 del Código Electoral, un partido político puede pedir un anticipo con la certificación de los votos obtenidos en la campaña previa, hasta por el 75%, sujeto a compensación de los resultados electorales (art. 192)

Según la Ley del Presupuesto de 2008⁴⁴, se ha contemplado para el anticipo de la deuda política \$11,339,830 pues en el 2009 corresponde llevar a cabo tanto las elecciones presidenciales, como la de diputados y concejos municipales.

A la fecha no existe regulación sobre el control de los fondos públicos destinados para la deuda política, sin embargo, la Comisión de Reformas Electorales a mediados de este año tiene 19 expedientes de reformas, entre ellas una que regula el financiamiento político. Sin embargo, este tipo de textos no suele ser difundido para su discusión.

⁴³ LPG; 30-11-2007 También se puede consultar en <http://www.prensalatina.com.mx/article.asp?ID=%7B6102C972-C3EE-4C34-AC86-016D74073667%7D&language=ES>

⁴⁴http://www.mh.gob.sv/pls/portal/docs/PAGE/MH_FINANZAS/MH_PRESUPUESTO/PRESUPUESTOS_ESTADO/LPGE08/PRESUPUESTOS/LP0700-08.PDF

3.2 Financiamiento privado

Debido a que no existe ninguna regulación sobre el financiamiento privado a partidos políticos, no es posible detallar mayores gastos.

En el 2000, González afirmó que en general los partidos políticos son instituciones financieras débiles.⁴⁵ Sin datos contables actualizados, es complicado demostrar lo anterior.

Aunque no es posible dar cuenta de las relaciones entre los partidos y algunos grupos de interés a través de flujo financieros, sin embargo, en el contexto de elecciones de candidatos presidenciales para 2009, fácilmente es posible establecer si hay grupos de interés con recursos para el financiamiento relacionados con algunos partidos políticos, al menos con el partido de derecha más fuerte, ARENA. Sin que se hayan detectado en los medios de comunicaciones situaciones paralelas con el resto de partidos políticos.

Es necesario establecer cierto contexto histórico; previamente a las elecciones para Asamblea Constituyente en 1982, los presidentes de El Salvador fueron militares. Al respecto es común la afirmación que entre oligarquía y militares existía una conexión. Sobre este punto un autor de la época relata: "...el 'gobierno militar' y 'los militares como instrumento de la oligarquía' son meras simplificaciones; pero la última expresión se acerca más a la realidad que la primera. Los militares mantienen un sistema político bajo el cual la organización del apoyo para las políticas de reformas económicas profundas está cuidadosamente circunscrita y limitada. Al mismo tiempo los ricos tienen oportunidad para explotar al máximo las ventajas proporcionadas por su riqueza en sus campañas en contra de los cambios económicos."⁴⁶

Las relaciones de los grupos de poder y los gobernantes cambiaron desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, y el ascenso del partido ARENA como gobernante –el cual se mantiene hasta la fecha-. Ahora los grupos de poder gobiernan⁴⁷. Esto se puede detectar luego de revisar las trayectorias de importantes miembros del gabinete. Lo anterior suele ser justificado con la hipótesis de quien sabe dirigir una empresa sabe dirigir una institución pública en forma eficiente y eficaz.

Como muestra de lo anterior, a continuación se reproduce una nota periodística sobre los posibles candidatos presidenciales por el partido ARENA:

⁴⁵ Ib ídem

⁴⁶ Alastair White; "El Salvador"; UCA Editores; 6° Edición; San Salvador; 2001; Pág. 251

⁴⁷ Cuestión diferente es que los ricos de entonces no sean los de ahora, particularmente luego de abandonar el sistema de sustitución de las importaciones promovido en la época por la CEPAL, por una política de apertura comercial y reducción del estado llevado a cabo desde 1992.

“La carrera por las candidaturas a la presidencia supone un fuerte debate y una detallada evaluación por parte de los sectores económicos y políticos más importantes del país. Además de la dirección del partido, un grupo conocido como Los generales, formado por ex presidentes de la ANEP⁴⁸; uno de grandes empresarios denominado Los torogoces, encabezado por el empresario televisivo Boris Eiserski⁴⁹; la rama empresarial de ascendencia árabe⁵⁰ y el grupo Roble⁵¹, de la familia Poma, participan en un largo proceso que ya comenzó...”⁵²

En respeto al principio de equidad en el financiamiento político, la necesidad de la alternancia en el poder, la despolarización del país y el combate a la corrupción como algunos de los requisitos para la consolidación de la democracia, debería aprobarse una ley con mecanismos efectivos para dar a conocer las fuentes de financiamiento político y establecer sus restricciones.

3.3 Algunos datos

a) La opinión de los y las salvadoreñas

La claridad sobre el financiamiento de los partidos políticos, también podría coadyuvar a mejorar los niveles de democracia al interior de estos. Según el estudio de Cultura Política de El Salvador 2006, el 9.2% de los salvadoreños considera que los partidos políticos son muy democráticos, el 34% que son algo democráticos, el 43.7% los percibe poco democráticos y el 13.1% nada democráticos. “Prácticamente 6 de cada 10 encuestados considera que los partidos políticos son poco o nada democráticos en su funcionamiento interno”.⁵³

El 71.6% aprueba mucho que se ratifique una ley que obligue a los partidos políticos a dar cuenta del financiamiento público y privado que reciben, y cómo lo gastan, mientras que el 20% aprueba algo, 5.3% desaprueba algo y el 3% desaprueba mucho. Esto implica que 9 de cada 10 encuestados apoya que se emita una ley que regule el financiamiento.⁵⁴

En el mismo estudio se revela que existe poca confianza en los partidos políticos, la cual ha disminuido de 2004 (año de elecciones presidenciales) a 2006 (año de elecciones de diputados y concejos municipales), pasando de 39.9% al 35.1%.⁵⁵

⁴⁸ Asociación Nacional de la Empresa Privada

⁴⁹ Ex Ministro de Medio Ambiente y propietario de la Telecorporación Salvadoreña. http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20050620/Platicas1_20050620.asp

⁵⁰ Como el actual Presidente de la República

⁵¹ La actual Vicepresidenta de la República y pre-candidata por ARENA, Ana Vilma de Escobar es esposa de Francisco Escobar, miembro de la alta dirección del Grupo Roble. http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070924/noticias12_20070924.asp

⁵² http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070205/noticias1_20070205.asp

⁵³ Córdova et al; Ob. Cit.; Pág. 168

⁵⁴ Córdova et al; Ob. Cit.; Pág. 171

⁵⁵ Córdova et al; Ob. Cit.; Pág. 165

Por otra parte, el 46.7% opina que los partidos podrían recuperar la credibilidad perdida mientras que el 53.3% consideran que no la pueden recuperar.⁵⁶

Según un estudio de IUDOP en 2005, “tres de cada diez empresarios opinaron que el favor más común es el otorgamiento de cargos públicos; casi la cuarta parte (a excepción de los grandes empresas) opinó que era la adjudicación de contratos; en el caso de las medianas y grandes empresas, casi la cuarta parte opinó que la influencia en las decisiones de la política económica y/o sectorial, y, finalmente, el acceso a la información preferencial ocupa el cuarto lugar de la empresas...”⁵⁷

Favores más comunes	Tamaño de la empresa		
	Pequeña	Mediana	Grande
Otorgamiento de cargos	32.1	31.5	31.1
Información preferencial	16.1	13.0	19.3
Influencia en la decisiones políticas	20.0	28.8	23.2
Adjudicación de contratos	25.9	24.7	21.3
Evasión de impuestos	2.3	0.0	2.8
Trato preferencial en las leyes	1.3	0.7	1.6
Otras respuestas	2.3	1.4	0.8

Fuente: Escobar; 2005; 88

3.4 Algunos casos

El financiamiento político hace referencia al flujo de efectivo de ciertos grupos de interés hacia un partido político. Sin embargo, esto únicamente es una manifestación pecuniaria de relaciones entre los diferentes grupos de interés.

Por una parte, en términos de equidad preocupa que unos partidos políticos tengan más fondos que otros porque esto se traduce a un mayor uso de espacios publicitarios.

⁵⁶ Córdova et al; Ob. Cit.; Pág. 170

⁵⁷ Marcela Escobar Nolasco; “La transparencia en el Estado salvadoreño. La Perspectiva de los empresarios. IUDOP, UCA Editores; San Salvador; 2005; Pág. 88

Por otra parte, el control del financiamiento trata de evitar que los funcionarios elegidos respondan más a intereses de grupos particulares que a la población.

A continuación se hace una breve mención de algunos casos donde se manifiestan diversas formas de contacto entre el crimen organizado y funcionarios de elección popular, como los diputados.

a) El caso de William Eliú Martínez

William Eliú Martínez fue recientemente condenado por una corte federal estadounidense⁵⁸, a continuación una nota del periódico:

“El 22 de febrero de 2003, los tentáculos del narcotráfico tocaron la política salvadoreña. En esa fecha, una cuenta bancaria del Partido de Acción Nacional (PAN) se utilizó para pagar la inscripción de una hipoteca sobre cuatro inmuebles, situación que permitió al partido y a su diputado suplente William Eliú Martínez obtener un préstamo de 110 mil dólares.”⁵⁹

El ex diputado Martínez era un narcotraficante. La nota periodística señala que él utilizó fondos públicos para actividades particulares, esto implica el recorrido inverso de los fondos públicos que normalmente se busca controlar con el financiamiento político. A pesar de ello siempre debe ser controlado.

Por otra parte, con un representante del narcotráfico en la Asamblea Legislativa se generan las condiciones para que prevaleciéndose de su cargo no sólo defienda causas particulares, sino que ilícitas.

b) El caso de Roberto Silva y Mario Osorio

En diciembre de 2006 se iniciaron procesos de desafuero para el diputado suplente de Asamblea Legislativa Roberto Silva⁶⁰ (miembro del Partido de Conciliación Nacional –PCN-) y el diputado al Parlamento Centroamericano y ex

⁵⁸ El ex diputado por el extinto PAN (Partido Acción Nacional), William Eliu Martínez fue condenado el 18 de enero de 2006 a 29 años de cárcel por narcotráfico, luego de un proceso que iniciara con su captura en Panamá por la DEA

(<http://www.elsalvador.com/noticias/2006/01/16/nacional/nac3.asp>).

⁵⁹

<http://www.gobernacion.gob.sv/observatorio/noticias/ultimas%20noticias/2006/Mayo/Lavaron%20d%C3%B3lares%20en%20partido%20pol%C3%ADtico-080506.htm>

⁶⁰ Roberto Silva tuvo conocimiento previo de la resolución que lo pondría bajo detención provisional, y luego de darse una confusión de órdenes entre la Fiscalía General y la Policía Nacional Civil logró huir del país. Actualmente se sigue un procedimiento de extradición de Estados Unidos.

Alcalde de La Unión, Mario Osorio⁶¹ (miembro del Partido Alianza Republicana Nacionalista –ARENA-) por actos de corrupción.⁶²

De los casos Silva y Osorio no parece existir una conexión con una organización de crimen organizado tan extensa como el narcotráfico. Más bien se les acusa de prevalecerse de los cargos para generar sus propias organizaciones de crimen organizado, defraudando los fondos públicos.

Sin embargo, este tipo de actividades también son indicadores en financiamiento político, pues incluir a una persona en las listas de diputados por el partido –en El Salvador el sistema es de listas cerradas, es decir, se vota por el partido por determinados diputados - es una forma de pagar favores hacia el partido, entre los cuales podría incluirse el financiamiento.

3.4 Conclusiones

Es claro que altos funcionarios, que llegan a altos puestos de poder –algunos incluso por elección popular- tienen serias acusaciones y condenas por actos de corrupción, sin embargo, no aparece claramente, al menos en los medios de comunicación, que hayan utilizado el cargo para lograr la comisión de los delitos. Tampoco que representen dentro del partido a estructuras de crimen organizado o que dichas estructuras o los beneficios pecuniarios de los delitos hayan sido utilizados para el financiamiento político.

Sin embargo, en estos casos existen las condiciones para que haya inherencia de intereses no sólo privados, sino ilícitos en los partidos políticos. Independientemente que esto se concrete o no, definitivamente minan la confianza de la población en estas instituciones políticas, contribuyendo al estancamiento de la democracia en el país.

3.5 Recomendaciones

Algunas medidas de control a establecer podrían ser:

- Establecer máximos de gastos por candidato,
- Que el financiamiento privado sea una mínima proporción del público,

⁶¹ El 28 de octubre de 2007 la Fiscalía General de la República presentó dictamen de acusación ante la Cámara Tercera de lo Penal por concusión, negociaciones ilícitas y falsedad ideológica agravada.

http://www.elmundo.com.sv/Mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=5183&Itemid=4

⁶² 1

⁶² Varias organizaciones de la sociedad civil presentaron un informe con más datos del caso, en el contexto de la Segunda Ronda de Observaciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en mayo de 2007. Para mayor referencia consultar el texto del documento en <http://www.fespad.org.sv/portal/html/modules.php?name=News&file=article&sid=175>

- Limitar el financiamiento público
- Que el financiamiento pueda utilizarse para el desenvolvimiento ordinario, y exista un monto extraordinario para campaña
- La obligación de rendir cuentas de ingresos y gastos,
- Declarar las fuentes de financiamiento,
- Exigir un órgano interno encargado de llevar la contabilidad, la cual debería ser pública
- La creación o la atribución de funciones de un órgano fiscalizador y sancionador, de carácter autónomo y no partidario.
- Establecer mecanismos para determinar si los fondos públicos fueron efectivamente utilizados en la campaña,
- Establecer controles para evitar que los bienes públicos se utilicen para campañas de un partido.
- Realizar controles sobre la liquidación de los anticipos de la deuda política
- Establecimiento de plazos para el cumplimiento de las anteriores obligaciones.
- Limitación de medios masivos de comunicación para fines proselitistas
- Franquicias en los medios de comunicación masivos
- Prohibición de donaciones de algunas entidades:
 - Gobiernos extranjeros
 - Concesionarios
 - Personas sin domicilio en el territorio de la República
 - Instituciones de gobierno

Transparencia Internacional en su documento; “Control Ciudadano del Financiamiento Político. Una guía práctica sobre experiencias y desafíos”; hace recuento de varias experiencias exitosas, entre ellas se incluye un proyecto que buscaba el compromiso de los candidatos con la transparencia, en razón de lo cual algunos candidatos se abren a auditorías externas realizadas por organizaciones de la sociedad civil⁶³.

⁶³ Para mayor referencia consultar
http://www.transparency.org/publications/publications/control_ciudano

4. Sobre las Denuncias y la Protección a Testigos⁶⁴

La Declaración respecto de la denuncia y protección de testigos para actos de corrupción establece el compromiso de “8. Promover en los países que aún no se ha hecho la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas”.

Siguiendo las líneas de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, se considera un mecanismo efectivo el establecimiento de la denuncia como un deber y la creación de un sistema de protección de denunciantes. La Declaración toma otro matiz al agregar la protección de testigos.

Al respecto es necesario señalar que la eficacia no puede ser establecida en tanto nulifique las garantías procesales que reconoce la Constitución, como las declaraciones en juicio de testigos con el rostro oculto, imposibilitando así la concreción de la contradicción de la prueba y de la igualdad de armas. Una postura como ésta implica una cancelación de efectos, ya que tanto las garantías como mecanismos de protección de derechos fundamentales y la lucha contra la corrupción, persiguen en última instancia la consolidación de la democracia a fin de proveer de mejores condiciones de vida a los y las ciudadanas.

4.1 Marco jurídico existente

Sobre el deber de denuncia:

Materia Penal:

- Constitución de la República: Art. 241.
- Código Procesal Penal: Arts. 229, 232⁶⁵

Materia Administrativa

- Ley de Corte de Cuentas de la República: Arts. 56, 101⁶⁶
- Ley de Ética Gubernamental: Art. 5.h

Sobre la protección a denunciantes y testigos

Materia Penal:

⁶⁴ Tomado con variaciones del Informe Independiente de Sociedad Civil sobre la Segunda Ronda de Recomendaciones sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, mayo 2007 realizado por FUNDE, ISD, FESPAD, IUDOP.

⁶⁵ Consultar texto completo en

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/5456de9f805990ee06256d02005a406d?OpenDocument>

⁶⁶ Consultar texto completo en

<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/d12267d2b40609960625644f00688d02?OpenDocument>

- Código Procesal Penal: Art. 13 ordinales 10 y 11
- Ley Especial para Protección de Víctimas y Testigos: Arts. 10 y 11⁶⁷

Materia Administrativa:

- Ley de Ética Gubernamental: Art. 31.c
- Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil: Art. 99

4.2 *Instituciones encargadas de su aplicación y control*

a) Materia Penal⁶⁸

El inicio de la investigación puede depender de la participación de la víctima o no, según el tipo de delito. En base a este criterio, se pueden hablar de delitos de acción privada (no interviene la Fiscalía General de la República), de acción pública previa instancia particular (la denuncia debe ser realizada por la víctima, pero el proceso penal puede continuar sin su participación) y de acción pública (no requiere denuncia, la Fiscalía puede proceder de oficio). La regla general es que los delitos sean de acción pública, por ejemplo, todos los delitos de corrupción son de acción pública.

En El Salvador, la ley fundamental es la Constitución de la República (1983), la cual tiene un valor normativo superior incluso al de los tratados internacionales. Si una ley regula algo distinto a lo establecido por un tratado, éste prevale sobre aquella (Art. 144 de la Constitución). Por su parte, las leyes y tratados prevalecen sobre los reglamentos.

La Constitución de la República establece en su artículo 236 que los más altos funcionarios no pueden ser procesados, sin que antes la Asamblea Legislativa lo autorice, estos funcionarios son: El Presidente, Vice-Presidente, los Diputados, los Designados a la Presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, y los representantes diplomáticos.

El artículo 241 de la Constitución establece el deber de denuncia para los funcionarios públicos respecto de sus subordinados, aunque en el artículo 232 del Código Procesal Penal se establezca obligación de denunciar a los funcionarios

⁶⁷ Consultar texto completo de la ley en
<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/3ed3ad5f7058aa870625719900740830?OpenDocument>

⁶⁸ Toda esta regulación es previa a la Declaración de Guatemala

públicos sin diferenciar entre superiores o subordinados. A la fecha el artículo 241 no ha sido reformado o desarrollado por jurisprudencia constitucional.⁶⁹

Los artículos 311 y 312 del Código Penal⁷⁰ establecen el delito de omisión de investigación y de omisión de aviso, para sancionar aquellos casos en que funcionarios públicos que debiendo investigar la comisión de un ilícito no lo hagan, y aquellos casos en que el funcionario teniendo el deber de denunciar no lo haga.

En el caso que el funcionario que omita la acción debida sea un fiscal, se complica su sanción. La Fiscalía normalmente se agrupa siguiendo el bien jurídico violentado. Estos dos delitos están comprendidos en los delitos contra la Administración Pública, junto con el resto de delitos de corrupción por lo tanto, fiscales de la misma unidad estarían obligados a tramitar procesos contra sus compañeros de trabajo.

A nivel administrativo también se puede seguir procedimiento interno a través de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

b) Materia Administrativa

En El Salvador existen varias instituciones administrativas que realizan contralorías, éstas tienen competencia para sancionar (desde amonestaciones hasta despidos) y para seguir procesos para recuperar los fondos del estado. Por lo tanto muchas de ellas, contemplan la posibilidad de recibir una denuncia.

A pesar de lo anterior sólo algunas lo regulan como deber de denuncia, tal es el caso de la Corte de Cuentas de la República⁷¹ y el Tribunal de Ética Gubernamental⁷², ambas instituciones cuya competencia subjetiva son los miembros de la administración pública. Además, son instituciones independientes, es decir no están adscritas a ningún Ministerio o Dirección. Lo anterior para garantizar que no habrá injerencias de los otros órganos de estado.

⁶⁹ Art. 241. Los funcionarios públicos, civiles o militares que tengan conocimiento de delito oficiales cometidos por funcionarios o empleados que les estén subordinados, deberá comunicarlo ala mayor brevedad a las autoridades competentes para su juzgamiento, y si no lo hicieren oportunamente, serán considerados como encubridores e incurrirán en las responsabilidades penales correspondientes.

⁷⁰ <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/0/29961fcd8682863406256d02005a3cd4?OpenDocument>

⁷¹ La Corte de Cuentas de la República se encarga de la fiscalización del uso del presupuesto general; tiene competencia para establecer sancionar administrativamente y para recuperar el dinero.

⁷² El Tribunal de Ética Gubernamental, que entre otras funciones, puede establecer sanciones administrativas (amonestación, multa y despido) por violar deberes éticos o cometer infracciones éticas, algunas de las cuales están referidas a corrupción.

De conformidad con el artículo 131 ordinal 19° de la Constitución corresponde a la Asamblea Legislativa elegir por votación nominal y pública al Presidente de Corte de Cuentas de la República. Sin embargo, es una práctica común que las instituciones se repartan entre los diferentes partidos, de tal manera que el respectivo partido establecerá la máxima autoridad de la institución. Por ejemplo, la presidencia de la Corte de Cuentas es designada al Partido de Conciliación Nacional –PCN-.

Esta práctica es común en todas las instituciones, cuyos máximos funcionarios son nombrados por Asamblea Legislativa y esto genera que la partidización de las instituciones incida en la efectividad de sus funciones.

Por su parte, el recién formado Tribunal de Ética tiene cinco miembros nombrados por diferentes instituciones: Presidencia de la República, Corte de Cuentas, Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público y el presidente que es designado por Asamblea Legislativa, sin embargo, no existen elementos para determinar si ha detectado inherencias partidarias.

4.3 Mecanismos de denuncia

En materia penal, la denuncia puede ser realizada por escrito o en forma oral (se deja constancia en acta), personalmente o por mandatario (Art. 230 Código Procesal Penal). La denuncia puede ser interpuesta en alguna delegación de la Policía Nacional Civil, en alguna de las oficinas de la Fiscalía General de la República o ante los juzgados de paz.

Normalmente quien recibe la primera noticia del crimen es la Policía Nacional Civil. Las noticias señalan que en 2005, 416 agentes fueron depurados; en 2006, 400 agentes y durante los primeros tres meses de 2007, fueron depurados 88 agentes.⁷³ Entre los depurados de 2006 deberían encontrarse los 32 agentes de policía del sistema 911 detenidos en diciembre del año pasado acusados de sobornos, extorsión y robos.⁷⁴ Lo anterior no obsta para señalar que algunos previos procesos de depuración de la Policía Nacional Civil no respondieron a las garantías del debido proceso, y por lo cual muchos obtuvieron sentencias favorables ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

⁷³ De conformidad al estudio “El Control Interno de la Policía Nacional Civil”, elaborado por Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho/Arévalo, Luisa, las depuraciones suelen ocurrir a los niveles más bajos, sin embargo, es necesario recordar que el mayor número de miembros de la policía son agentes (operativos). Sobre el número de agentes sancionados ver La Prensa Gráfica; 19-5-2007. <http://www.laprensagrafica.com/nacion/782481.asp>

⁷⁴ La Prensa Gráfica; 28-12-2006. <http://www.laprensagrafica.com/NACION/682146.asp>

La desconfianza en la Policía Nacional Civil incide en la interposición de denuncias. Esto explicaría por qué a pesar de la sensación de inseguridad de la población, la investigación denominada “Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2006” señala que de 1729 personas encuestadas, 1340 (77.5%) no habían realizado trámites en el municipio o delegación en el último año. Lo anterior confirma la poca afluencia de los ciudadanos a dichas oficinas.

Las denuncias ciudadanas y de funcionarios o empleados públicos siguen el mismo curso. La denuncia es vista como el acto de una persona individual, la regla es que formalmente no hay denuncias que puedan ser interpuestas por organizaciones. Cuando una organización de la sociedad civil participa en la litigación de un caso no queda establecido formalmente en el proceso, sino que lo hace a través de sus miembros.

El artículo 95 inciso 3º del Código Procesal Penal permite la constitución de querellante para organizaciones de derechos humanos cuando el delito de que se trate sea oficial (cometido por funcionarios) e implique una grave violación de derechos humanos, del derecho al sufragio o de intereses difusos. La querella otorga la posibilidad a la víctima para que pueda intervenir dentro del proceso penal a través de un abogado, proponiendo pruebas directamente. Sin embargo, la querella no opera en fase de investigación en sede fiscal, sino hasta que se judicializa el caso (Art. 102 Código Procesal Penal)

El Art. 229 del Código Procesal Penal regula el deber general de denuncia de todos los delitos de acción pública, para aquellas personas que han presenciado la comisión del delito⁷⁵. Por lo tanto, el denunciante suele convertirse en testigo⁷⁶. Establece particularmente una obligación para denunciar en el Art. 232 del mismo Código:

“Obligación de Denunciar. Excepción

Art. 232.- Tendrán obligación de denunciar los delitos de acción pública:

- 1) Los funcionarios que los conozcan en el ejercicio de sus funciones. También deberán denunciar los delitos oficiales cometidos por funcionarios o empleados que les estén subordinados y si no lo hicieren oportunamente, incurrirán en responsabilidad penal;
- 2) Los médicos, farmacéuticos, enfermeros y demás personas que ejerzan profesiones relacionadas con la salud, que conozcan esos hechos al prestar los auxilios de su profesión, salvo que el conocimiento adquirido por ellos esté bajo el amparo del secreto profesional; y,
- 3) Las personas que por disposición de la ley, de la autoridad o por un acto jurídico, tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de delito cometido en perjuicio de ésta o de la masa o patrimonio

⁷⁵ *Contrario sensu* la denuncia es potestativa para quien no ha sido testigo de la comisión del delito, pero ha tenido conocimiento de su perpetración por otro medio.

⁷⁶ Lo anterior se realiza no obstante lo dispuesto en el artículo 233 del Código Procesal Penal, según el cual el denunciante no participa del procedimiento. Este artículo se puede aplicar cuando testigo y denunciante no lleguen a concurrir en la misma persona durante el proceso.

puesto bajo su cargo o control, siempre que conozca el hecho con motivo del ejercicio de sus funciones, salvo que se trate de delitos que no afecten gravemente los bienes.

En todos estos casos, la denuncia no es obligatoria si razonablemente arriesga la persecución penal propia, del cónyuge o de ascendientes, descendientes, hermanos o del compañero de vida o conviviente.”

El Art. 231 del Código Procesal Penal establece la prohibición de denunciar a familiares, pues se considera que es más importante la salvaguarda de la familia, que los intereses sociales protegidos a través del proceso penal.

Existe un mecanismo de denuncia que no se encuentra regulado por ley, este es el uso del número telefónico 122 de la Policía Nacional Civil y cuyo procedimiento según la página en Internet⁷⁷ es:

PROCEDIMIENTO

- 1- Su llamada será atendida confidencialmente.
- 2- Se le asignará un Número de Código y una Palabra Clave.
- 3- Al ser positiva su información, se publicará la palabra clave acreedora a la recompensa.
- 4- Usted hará efectiva la recompensa llamando y dando su código, indicando cómo y dónde quiere el dinero.

No existen informes de la Policía Nacional Civil sobre a cuántos de estos casos se les da efectivo trámite y cuántos terminan en sentencia condenatoria. Las medidas de eficacia de la Policía normalmente son mostradas como número de denuncias recibidas, o de detenciones administrativas realizadas promoviendo la cantidad sobre la calidad de la actuación.

En materia administrativa, la interposición de las denuncias es menos flexible que en materia penal.

La Ley de Corte de Cuentas de la República establece el deber de denuncia de cualquier acto ilegal para los auditores en su artículo 101, es decir que no necesariamente se tratará del hallazgo de la comisión de un delito, sin embargo el Presidente de la Corte de Cuentas sí está impuesto del deber de dar aviso a la Fiscalía General de la República de la comisión de un delito (Art. 56 Ley de Corte Cuentas de la República).

Esto no obstante para señalar que existen mecanismos para la interposición de denuncias ciudadanas ya sea por denuncia social realizada en los medios de comunicación (Art. 18 ordinal 10 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la Corte de Cuentas de la República) o por denuncia directa ciudadana ante la Dirección de Participación Ciudadana (Art. 19 ordinal 1º del mismo Reglamento).

⁷⁷ http://www.pnc.gob.sv/emergencias/denuncias_122/denuncias_122.html

En la página de Internet de la Corte de Cuentas de la República existe un formulario para las denuncias ciudadanas, sin embargo, no existen reportes de efectividad de las mismas.⁷⁸

El Tribunal de Ética Gubernamental puede recibir tanto denuncias de particulares como de funcionarios, debido a que su función sancionadora está dirigida a todos los servidores públicos (funcionarios o empleados, por elección, remunerados – nombramiento o contrato- o ad honorem). La Ley de Ética Gubernamental, que crea dicho tribunal, regula un deber de denuncia para estos, con particular énfasis para casos de corrupción.

Art. 5.- Todo servidor público en ejercicio debe cumplir los siguientes deberes:

h) Deber de denuncia: Denunciar, a la autoridad competente, cualquier acto de corrupción, fraude, abuso de poder, despilfarro o violación de las disposiciones de esta ley.

La denuncia puede ser presentada ante el Tribunal de Ética Gubernamental o puede ser canalizada a través de las comisiones de ética. El artículo 14 señala que debe haber una comisión de ética en las siguientes instituciones: Asamblea Legislativa, Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia; Secretaría de estado; Consejo Nacional de la Judicatura; Corte de Cuentas de la República; Ministerio Público; Tribunal Supremo Electoral, Instituciones autónomas o descentralizadas y una en la Corporación de Municipalidades de El Salvador – COMURES-.

De conformidad a esta Ley, la sede del Tribunal se encuentra en la Ciudad de San Salvador, así como todas las instituciones que enumera el artículo 14⁷⁹. Esto genera una concentración de los posibles lugares donde interponer denuncias no sólo metropolitana sino específicamente en el municipio de San Salvador.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005, la población salvadoreña a nivel nacional se encuentra concentrada en un 59.9% en áreas urbanas, mientras que un 40.1% permanece en las zonas rurales. El municipio de San Salvador es mayoritariamente urbano, y en él se encuentran 507,947 de salvadoreños y salvadoreñas de un total de 6,864,080, es decir el 7.4% de la población.⁸⁰ Sin un mecanismo que facilite las denuncias no sólo para las áreas

⁷⁸ <http://www.cortedecuentas.gob.sv/serv/denuncias.htm>

⁷⁹ El Ministerio Público conformado por la Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República y la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, así como la Corte de Cuentas de la República tienen oficinas no sólo en la ciudad de San Salvador sino también en el interior de la República. Sin embargo, únicamente se ha nombrado una comisión por institución.

⁸⁰ Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía; "Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2005;
<http://www.digestyc.gob.sv/publicaciones/EHPM2005/2005/PPALESRESULTADOS/principalesresultados2005.pdf>

rurales, sino también para las urbanas que no pertenezcan a la ciudad de San Salvador, el Tribunal de Ética no podrá tener una cobertura nacional.

Una tendencia muy fuerte, desde una hipertrofia de la efectividad es promover los criterios de oportunidad, que implican una impunidad para algunos cómplices o coautores, a cambio de información que permita la sanción de autores de actos de corrupción mayores. Sobre el exceso de dispositivismo y la aplicación ilegítima del criterio de oportunidad, una nota editorial al respecto señaló:

“El Tribunal de Ética Gubernamental recordaba que no puede investigar de oficio, que necesita la denuncia ciudadana sobre violaciones éticas de los servidores públicos como materia prima para tener algo que hacer. La institución clama de nuestra ayuda para arrancar motores. (...)⁸¹

Estoy de acuerdo con que el ciudadano tenga derecho a la denuncia, pero no debería ser la única vía. Las noticias que de vez en cuando salen publicadas o los programas de algunos canales de televisión muchas veces ofrecen casos a los cuales seguir la pista para actuar de oficio, pero como dicen: hecha la ley hecha la trampa.

El Salvador cumplió formalmente con algunas de las exigencias de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la cual está inspirada esta ley nacional, pero aún quedan en el aire otros aspectos solicitados a los firmantes, como que se adopten “medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros”. Tampoco se ha hecho mucho con aquellos que participan como autores, coautores o instigadores de los delitos. Sí, ya me acordé, se les da criterio de oportunidad. (...”

4.4 La protección de la identidad como garantía al denunciar y el sistema de protección de testigos

Las denuncias contempladas por la ley requieren una identificación del denunciante, lo cual está asociado a la posibilidad de perseguir al denunciante en caso que la misma resulte maliciosa.

En materia penal, de la lectura del artículo 229 del Código Procesal Penal se concluye que en muchos casos el denunciante es a su vez testigo de la comisión de delito. A pesar que el artículo 233 del mismo Código establece que no hay responsabilidad del denunciante en participar para el proceso penal, el uso excesivo de la prueba testimonial en los procesos penales genera una identificación entre las calidades de denunciante-victima-testigo.

El artículo 230 del Código Procesal Penal solicita que se deje constancia en la denuncia de la identidad del denunciante. El formulario que utiliza la Policía Nacional Civil para las denuncias se suele incorporar junto con el requerimiento fiscal al proceso penal. A menos que exista una reserva en el proceso, éste es de

⁸¹ <http://archive.laprensa.com.sv/20070520/opinion/782531.asp>

naturaleza pública y los expedientes pueden ser consultados por cualquier persona (el ingreso a las salas de audiencia generalmente resulta vedado para la ciudadanía en general).

En una interpretación extensiva, si concurre en una misma persona la calidad denunciante y víctima, se puede solicitar la protección de su identidad y la de sus familiares de conformidad con el Art. 13. 10 Código Procesal Penal, sin embargo, el Código no establece concretamente un mecanismo para dicha protección. Además, el bien jurídico que tutelan los delitos de corrupción es la Administración Pública, por lo que la protección de la víctima no puede ampliarse para el denunciante en estos casos.

La Ley de Protección a Víctimas y Testigos fue publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2006. El sistema de protección de víctimas y testigos es operado por la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, específicamente es administrado por la Unidad Técnica del Sector Justicia.

No fue posible consultar datos estadísticos pues el sitio web www.ute.gob.sv no funciona, y según memoria caché la última memoria de labores realizada corresponde a 2002, es decir, cuatro años previos a la aprobación de la ley.

Según esta Ley (art. 10, 11, 12) son medidas de protección:

Medidas de Protección Ordinarias

Art. 10.- Son medidas de protección ordinarias:

- a) Que en las diligencias de investigación administrativas o de carácter judicial, no consten los datos generales de la persona protegida, ni cualquier otro que pueda servir para su identificación, pudiéndose utilizar para referirse a ellas un número o cualquier otra clave.
- b) Que se fije la sede que designe la Unidad Técnica como domicilio de las personas protegidas, para efectos de citaciones y notificaciones.
- c) Que las personas protegidas sean conducidas a cualquier lugar donde hubiere de practicarse alguna diligencia o a su domicilio, de la manera que disponga la Unidad Técnica.
- d) Que durante el tiempo que las personas protegidas permanezcan en los lugares en que se lleve a cabo la diligencia, se les facilite un sitio reservado y custodiado.
- e) Que las personas protegidas comparezcan para la práctica de cualquier diligencia, utilizando las formas o medios necesarios para imposibilitar su identificación visual.
- f) Que la persona protegida rinda su testimonio en ambientes no formales, ni hostiles, y que se grabe su testimonio por medios audiovisuales para facilitar su reproducción en la vista pública cuando sea necesario o la persona no pudiere comparecer.
- g) Que se cambie el número telefónico de la persona protegida.
- h) Que se impida que la persona protegida sea fotografiada o se capte su imagen por cualquier otro medio.
- i) Que se prohíba que cualquier persona revele datos que permitan identificar al protegido.

j) Cualquier otra que estuviere acorde a los principios establecidos en la presente Ley.

Medidas de Protección Extraordinarias

Art. 11.- Son medidas de protección extraordinarias las siguientes:

- a) Brindar seguridad policial mientras se mantengan las circunstancias de peligro.
- b) Proporcionar residencia temporal en albergues o lugares reservados.
- c) Facilitar el cambio de residencia, lugar de trabajo o centro de estudios.
- d) Facilitar la salida del país y residencia en el extranjero de las personas protegidas, cuando las medidas antes señaladas sean insuficientes para garantizar su seguridad. En este caso se podrá considerar la expedición de documentos para una nueva identidad, lo cual será sujeto de un régimen especial.
- e) Cualquier otra que estuviere acorde a los principios establecidos en la presente Ley.

Medidas de Atención

Art. 12.- Son medidas de atención las siguientes:

- a) Proveer atención médica y psicológica de urgencia.
- b) Brindar tratamiento médico o psicológico, cuando por sus condiciones socioeconómicas no los pudiere sufragar el protegido. En este caso, podrá gestionarse la atención en las redes hospitalarias públicas o privadas, conservándose rigurosamente las medidas de seguridad y confidencialidad que se consideren pertinentes.
- c) Proporcionar los recursos necesarios para el alojamiento, alimentación y manutención en general en los casos de los literales b) y c) del artículo anterior, durante el plazo que la Unidad Técnica estime conveniente, siempre que tales recursos no consistan en dinero en efectivo.
- d) Brindar apoyo para la reinserción laboral o escolar.
- e) Otorgar asesoría jurídica gratuita.
- f) Cualquier otra que estuviere acorde a los principios establecidos en la presente Ley.

Esta ley está diseñada para lograr los fines del proceso, es decir la presencia de testigos de cargo, para lograr una sentencia condenatoria, y no lleva materialmente la protección de las víctimas o testigos más allá del juicio.

A este respecto es interesante ver la percepción de la población que registra el Instituto de Opinión Pública –IUDOP- de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” –UCA- al evaluar el año 2006:

¿Qué tan efectiva considera usted que será la Ley de protección a víctimas y testigos para hacer valer los derechos de las víctimas?

	Frecuencia	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Nada efectiva	335	27.5	27.5
Poco efectiva	404	33.2	60.7
Algo efectiva	321	26.4	87.1
Muy efectiva	157	12.9	100.0
Total	1217	100.0	
No sabe, no responde	10		
Total	1227		

Fuente: *Encuesta de evaluación del año 2006, IUDOP*

Las noticias a principios de año señalaban que el programa ha recibido desde octubre de 2006, 957 solicitudes (529 solicitudes en 2006 y 428 solicitudes en 2007) de la Fiscalía para protección de víctimas y testigos. La protección que brinda el programa es otorgada por la Policía, existen 197 agentes numerarios y 49 policías de carrera, entre jefes y oficiales. Normalmente los delitos por los cuales reciben protección son por extorsiones de pandillas y por homicidios.

Al 15 de abril de este año, 138 personas recibían protección en casas de seguridad rentadas por el Programa de Protección a Víctimas y Testigos. De ellas 50 son víctimas, 40 testigos, 26 familiares y 19 delincuentes confesos que colaboran con las actividades, entre ellos Mario Orellana ex gerente general de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Normalmente los delitos por los cuales reciben protección son por extorsiones de pandillas y por homicidios⁸².

Los jueces Roberto Arévalo Ortúño y Martín Rogel Zepeda cuestionan la efectividad de la ley, pues las medidas ya estaban contempladas por el Código Procesal Penal. Para ellos esta ley se limita a garantizar su presencia en las audiencias judiciales para condenar a los imputados, pero una vez finalizado el proceso se les retira la protección.⁸³

En general, el problema de la dependencia excesiva en los testigos y la concurrencia de la calidad de testigo con la denunciante y víctima ha generado una solución rápida al problema, esto es desmejorar los principios de contradicción de la prueba, regulados como garantías constitucionales en los artículos 3 y 11 de la Constitución de la República, de tal manera que el imputado no conoce a las personas que declaran. El problema y su solución es más radical, es decir la utilización de la prueba técnica, y el fortalecimiento de la investigación en general, para evitar la concurrencia de las calidades de denunciante-víctima y testigo.

El mecanismo más cercano a una denuncia anónima es el uso de números telefónicos o sitios en Internet. La Policía Nacional Civil ha establecido un número para la denuncia anónima (122), sin embargo, se promueve el uso de este sistema para capturar a “los más buscados”, quienes han cometido delitos que no son de corrupción, tales como: homicidio, robo o pertenecen a pandillas⁸⁴. También la página en Internet de la Fiscalía General de la República contiene un formulario

⁸² El Diario de Hoy; 15-04-2007; Pág. 2

⁸³ El Diario de Hoy; 15-04-2007; Pág. 3

⁸⁴ Para más referencia visitar el sitio en Internet de la Policía Nacional Civil
http://www.pnc.gob.sv/los_mas_buscados/los_mas_buscados.html

para realizar denuncias en línea⁸⁵, sin embargo en su Memoria de Labores se reconoce que dicho dispositivo no tiene ninguna fuerza vinculante.⁸⁶

En materia administrativa, por una parte, para los funcionarios de la Corte de Cuentas de la República que en cumplimiento de sus deberes (Arts. 56 y 101 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República) interpongan denuncias por actos de corrupción no existe una protección jurídica. Por otra parte, el artículo 31 literal c de la Ley de Ética Gubernamental establece como una protección al denunciante la reserva de su identidad, sin establecer ningún mecanismo para tal fin. Por otra parte en su artículo 19, entre los requisitos de las denuncias se encuentra la identificación del denunciante (numeral 1), y la presentación personalmente o con legalización de firma por notario (de lo que se deduce que debe ser escrita, numeral 9). De lo anterior, se concluye que ante el Tribunal de Ética Gubernamental no existe la posibilidad de una denuncia anónima. Es necesario comentar que esta Ley no establece ningún mecanismo para la consulta de expedientes, y debido a que ante el Tribunal únicamente se han presentado 3 casos, es difícil establecer cuál será la práctica del mismo.

Dentro del procedimiento disciplinario de la Policía Nacional Civil se establece potestativamente el anonimato de las denuncias (Art. 99 Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil):

“Art. 99.- Cualquier miembro, servicio, unidad, departamento o división de la Policía Nacional Civil que reciba solicitud de información de autoridad competente en asunto disciplinario, estará obligado a contestar inmediatamente o, si estuviese impedido, dentro de las setenta y dos horas siguientes al recibo de la solicitud.

Se podrá prescindir de la identificación del denunciante o adoptar las medidas convenientes para garantizar anonimato, así como la de los testigos durante el procedimiento. A tal efecto el Tribunal Disciplinario llevará un archivo confidencial.”

4.5. Acciones para promover la denuncia responsable

A nivel penal, la denuncia responsable se pretende fomentar a través de la tipificación del delito de Denuncia o Acusación Calumniosa (Art. 303 del Código Penal), como una forma de tutela a la Administración de Justicia, o en forma más genérica y con miras a proteger a los denunciados a través del delito de calumnia (Art. 177 del Código Penal). A fin de lograr el posterior procesamiento por este tipo de delitos se solicita la identificación del denunciante.

Por otra parte el procedimiento para las denuncias a través de 122 de la Policía Nacional Civil establece la posibilidad de recompensas en dinero si la información resulta “positiva”. Moralmente el deber de denuncia debe estar fundamentado en

⁸⁵ www.fgr.gob.sv

⁸⁶ Ver la meta 7 del departamento de Informática. Fiscalía General de la República; Memoria de Labores, 2004-2005. Pág. 15 Disponible en Internet en http://www.fgr.gob.sv/memoria_labores/docs/memoria_2003_2004.pdf

carácter de ciudadanos, es decir, de fuentes originales del poder político (Art. 86 de la Constitución de la República), quienes habiéndolo delegado no han renunciado a su control más que al intercambio de dinero, y desean contribuir a restablecer el orden social quebrantado.

El 19 de enero de 2007 los medios de comunicación daban cuenta de la iniciativa legislativa, promovida por el Partido Demócrata Cristiano –PDC- para penalizar las llamadas falsas al 911⁸⁷. Resulta válido cuestionarse si las amenazas penales -en lugar de promover la denuncia responsable- promueven que las personas no realicen las denuncias.

A nivel administrativo, la Ley de Ética Gubernamental establece que al hacer un nuevo examen de procedencia luego de vertidas las pruebas, si el Tribunal considera que la denuncia fue maliciosa debe finalizar el proceso extender certificación al servidor público denunciado para que si lo desea ejercite las acciones legales correspondientes (Art. 21. 4 Ley de Etica Gubernamental).

4.6. Conclusiones y recomendaciones

- Es necesario que el sistema penal muestre signos de efectividad, lo cual no necesariamente implica la eliminación de las garantías procesales propias de los estados democráticos, sino de facilitar los recursos para generar la prueba adecuada y de mejorar las técnicas de investigación.

Políticamente no debería ser aceptable que el Gobierno se conforme con un sistema de protección de testigos, para proteger la integridad de sus ciudadanos. Aceptarlo es reconocer la imposibilidad de gobernar el país. Estas soluciones de corto plazo no deben desviar la atención del Estado en procurar la seguridad pública.

- Depender de la denuncia ciudadana y por lo tanto, dejar en él la responsabilidad de poner en movimiento el sistema penal equivale a que el Estado esquive su responsabilidad en mantener la armonía social o en su defecto, tratar de minimizar los efectos perniciosos de los delitos de corrupción.

Lo anterior es particularmente grave si se considera que los delitos de corrupción, al menos los financieros no son susceptibles de ser fácilmente denunciados por particulares, sino por personas que se desempeñan cerca de quien ejerce la corrupción, por lo que la denuncia que debiera ser particularmente protegida es la de los mismos servidores públicos, para lo

⁸⁷ 911 es el número de emergencias de la Policía, de mayor uso que el 122.
www.laprensagrafica.com/nacion/782481.asp

cual se requiere que los órganos investigadores del Estado sea ajeno a los intereses de los partidos políticos como la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República y la Corte Suprema de Justicia.

- Es necesario superar la selectividad del sistema penal, que excluye a los delitos de cuello blanco y dar un mayor énfasis desde la política criminal en la persecución de este tipo de delitos.

5. Sobre las contrataciones públicas

En cuanto los esfuerzos para la mejora de las contrataciones públicas (entendidas como adquisiciones de bienes y servicios), la Declaración establece: “5. Implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas *en los países que aún no se ha hecho*, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.”

5.1 Normativa

El artículo 234 de la Constitución establece:

“Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que haya de comprometerse fondos o bienes públicos, deberá de someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley.

No se celebrarán contratos en que la decisión en caso de controversia, corresponda a tribunales de un estado extranjero.

Lo dispuesto en los inciso anteriores se aplicará a las Municipalidades.”

Desde el año 2000, El Salvador cuenta con una regulación general para adquisición, denominada: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública –LACAP⁸⁸, la cual derogó regulaciones específicas de suministros.

Se encuentran excluidas de la aplicación de la ley:

Exclusiones

Art. 4.- Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente Ley:

- a) Las adquisiciones y contrataciones financiadas con fondos provenientes de Convenios o Tratados que celebre el Estado con otros Estados o con Organismos Internacionales, cuando así lo determine el Convenio o Tratado, y en su defecto se aplicará la presente Ley;

⁸⁸ Consultar el texto de la ley en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/8c55d46595f43fb806256d02005a3eab?OpenDocument>

- b) Los convenios que celebren las instituciones del Estado, entre sí; en lo que no se oponga a los objetivos de la presente ley;
- c) La contratación de servicios personales que realicen las instituciones de la Administración Pública, ya sea por el sistema de Ley de Salarios, Contratos o Jornales.

Más algunas contrataciones de servicios personales, establecidas vía las Disposiciones Generales del Presupuesto (art. 83).

Los tipos de contratos regulados por la LACAP son:

- Obra pública
- Suministro
- Consultoría
- Concesión
- Arrendamiento de bienes muebles

Los métodos de selección del proveedor son:

- Licitación pública o concurso público (desde doscientos salarios mínimos⁸⁹)
- Licitación o concurso público por invitación (desde ochenta a doscientos salarios mínimos)
- Libre Gestión (menos de ochenta salarios mínimos)
- Contratación Directa (sin restricción de montos por causas extraordinarias), y
- Mercado Bursátil

Según el Sistema de Compra Estatales –COMPRASAL-, Módulo de Divulgaciones⁹⁰ señala los siguientes datos:

Operaciones	Cantidad
Ofertantes	
Potenciales	1,462
Registrados	
Suministrantes	6,741
Registrados	
Publicaciones Por Libre Gestión	22,536
Publicaciones Por Licitaciones	6,036

⁸⁹ El salario mínimo para comercio y servicios a nivel nacional por mes es de \$174.24. Para mayor referencia consultar <http://www.mtps.gob.sv/default.asp?id=21&mnu=21>

⁹⁰ <http://www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/>

Licitaciones 2007	Monto (\$)
Por Bienes	\$ 156,271,826.57
Por Obras	\$ 32,670,523.21
Por Servicios	\$ 74,613,239.89

5.2 Aplicadores de la normativa

Las autoridades rectoras o administradoras encargadas de las adquisiciones con licitación pública son: los titulares (autoridad máxima de una institución), la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucionales –UACI-, Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, adscrita al Ministerio de Hacienda –UNAC-, comisiones evaluadoras de las ofertas.⁹¹

Las autoridades del sistema de contratación sin licitación pública son: los titulares, designados de los titulares y el Consejo de Ministros

5.2 Mecanismos de control

El seguimiento de las contrataciones la hace el titular de la institución, la misma persona que ejerce la contratación, por lo que en caso de corrupción la misma procedería si el titular no se ha visto involucrado.

Existen sanciones administrativas para particulares desde la LACAP:⁹²

Exclusión de Contrataciones

Art. 158.- La institución inhabilitará para participar en procedimientos de contratación administrativa, por un período de uno a cinco años según la gravedad de la falta, al contratista que incurra en alguna de las conductas siguientes:

- a) Afectare reiteradamente los procedimientos de contratación en que participe o invocare hechos falsos para obtener la adjudicación de la contratación;
- b) Obtuviere ilegalmente información confidencial que lo sitúe en ventaja respecto de otros competidores;
- c) Suministre dádivas, directamente o por intermedio de otra persona, a los funcionarios o empleados involucrados en un procedimiento de contratación administrativa, o acreditarse falsamente la ejecución de obras, bienes o servicios en perjuicio de la institución contratante;
- d) Suministre un bien, servicio u obra de inferior condición o calidad del pactado o contratado;

⁹¹ Las comisiones evaluadoras están conformadas por: jefe de la UACI, el solicitante de la obra o servicio, analista financiero y un experto en la materia de que se trate la adquisición.

⁹² En la web aparece el banco de datos de personas inhabilitadas <http://www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/docs/Inhabilitados2007.xls>

- e) Participare directa o indirectamente, en un procedimiento de contratación, pese a estar excluido por el régimen de prohibiciones de esta Ley;
- f) LITERAL DEROGADO;(2)
- g) LITERAL DEROGADO;(2)
- h) No suscribiere el contrato en el plazo acordado o señalado, sin causa justificada y comprobada;
- i) Hubiere reincidido en las conductas contempladas en los literales anteriores; y,
- j) Haber sido sancionado de conformidad al Art. 25 letra c) de la Ley de Competencia.

Las sanciones administrativas para funcionarios son:

Causales de Despido

Art. 155.- Son causales de despido sin responsabilidad para el titular o el Concejo Municipal en su caso, respecto del funcionario, empleado público o municipal, que cometa alguna de las infracciones siguientes:(2)

- a) Reincidir en alguna de las infracciones tipificadas en el artículo anterior, después de haber sido sancionado;
- b) Suministrar información a algún ofertante que le represente ventaja sobre el resto de ofertantes o contratistas potenciales;
- c) Recibir o solicitar dádivas, comisiones o regalías de los ofertantes o contratistas ordinarios o potenciales de la institución en la que labora;
- d) Provocar que la institución incurra en pérdidas patrimoniales mayores que el monto equivalente a doce meses del salario devengado por el funcionario responsable al momento de cometer la infracción, siempre que la acción fuere realizada con dolo, fraude, impericia, negligencia o mala fe en el procedimiento para contratar o en el control de su ejecución;
- e) Propiciar o disponer la fragmentación de las adquisiciones y contrataciones en contravención a lo dispuesto en esta Ley, tramitando contratos que por su monto unitario implicarían un procedimiento más riguroso que el seguido al fraccionarla; y,
- f) Participar en actividades de capacitación organizadas o patrocinadas por los ofertantes o contratistas, dentro o fuera del país, que no formaren parte de los compromisos de capacitación, legalmente adquiridos en contrataciones administrativas.

Existen varias sanciones administrativas que se sobreponen entre sí como: Ley de la Carrera Municipal, Ley del Servicio Civil y Ley de Ética Gubernamental. Cada una con entes sancionadores diferentes (Consejo Municipal, comisión del servicio civil, Tribunal del Servicio Civil y el Tribunal de Ética Gubernamental). Además, del ente contralor del estado, la Corte de Cuentas de la República.

A nivel jurisdiccional, se considera que todos los delitos contemplados por la Convención Interamericana contra la Corrupción están tipificados con mejor técnica legislativa en el Código Penal.

El sistema de juzgamiento penal está a cargo de las siguientes instituciones: Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Órgano Judicial, Procuraduría General de la República y Dirección de Centros Penales.⁹³

5.3 Algunos datos

A un año de la Declaración de Guatemala es difícil evaluar una mejor aplicación de los sistemas de adquisiciones de servicios y bienes. Sin embargo, existen algunos datos estadísticos que muestran la percepción de los empresarios respecto de este sistema⁹⁴.

En los procesos de Licitaciones públicas dan a conocer los criterios a todos los interesados en participar



	Frecuencia	Porcentaje válido
Nunca	36	10.5
Casi nunca	57	16.6
Algunas veces	68	19.8
Casi siempre	103	29.9
Siempre	80	23.3
Total	344	100.0
No sabe, no responde	6	

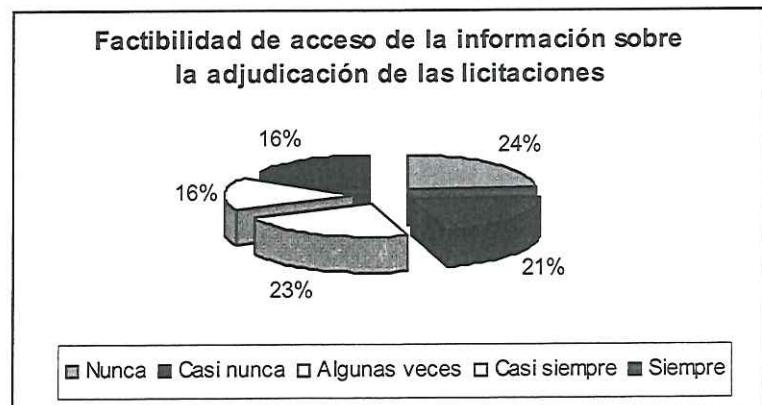
Fuente: Escobar, IUDOP 2005; Pág. 108

⁹³ Para mayor referencia ver Informe Independiente de Sociedad Civil sobre la Segunda Ronda de Recomendaciones sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, mayo 2007 realizado por FUNDE, ISD, FESPAD, IUDOP.

<http://www.fespad.org.sv/portal/html/modules.php?name=News&file=article&sid=175>

⁹⁴ Marcela Escobar Nolasco; "La transparencia en el Estado salvadoreño. La Perspectiva de los empresarios. IUDOP, UCA Editores; San Salvador; 2005

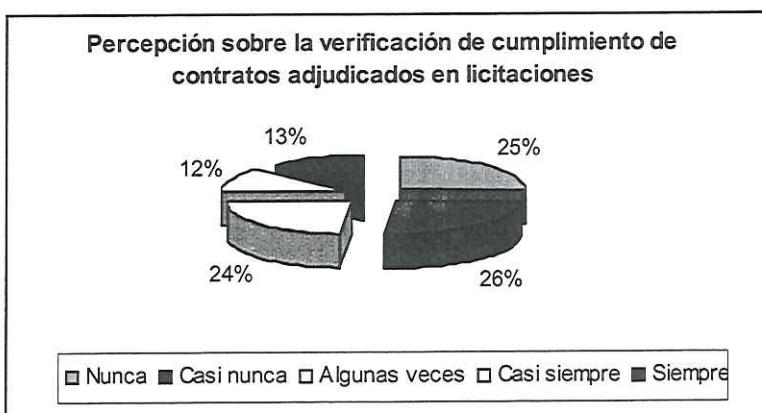
Es factible informarse el porqué se adjudicó o no una licitación de determinada empresa



	Frecuencia	Porcentaje válido
Nunca	83	24.1
Casi nunca	74	21.4
Algunas veces	78	22.6
Casi siempre	54	15.7
Siempre	56	16.2
Total	345	100.0
No sabe, no responde	5	

Fuente: Escobar, IUDOP 2005; 108

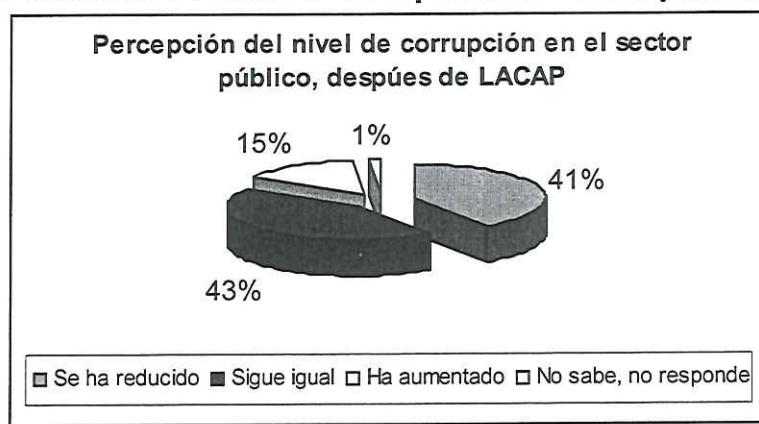
Se puede verificar el cumplimiento de los contratos adjudicados en las licitaciones



	Frecuencia	Porcentaje válido
Nunca	90	26.2
Casi nunca	88	25.6
Algunas veces	81	23.5
Casi siempre	42	12.2
Siempre	43	12.5
Total	344	100.0
No sabe, no responde	6	

Fuente: Escobar, IUDOP 2005; 109

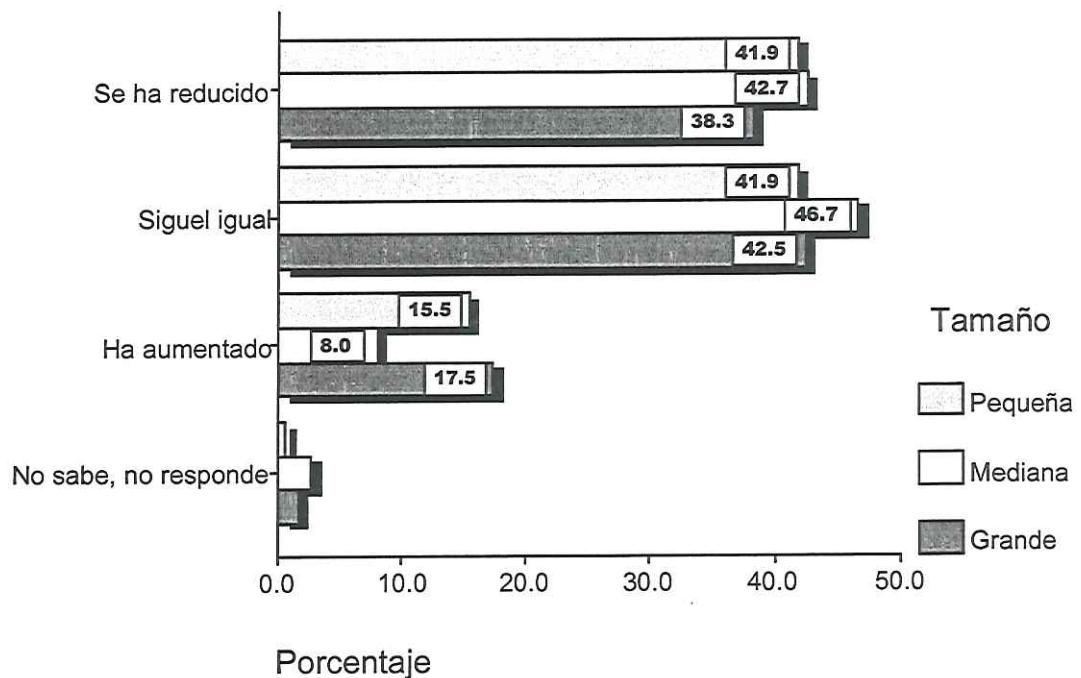
A su criterio, después de la Ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública del año 2000, ¿se ha reducido, permanece igual o ha aumentado el nivel de corrupción en sector público?



	Frecuencia	Porcentaje válido
Se ha reducido	143	40.9
Sigue igual	151	43.1
Ha aumentado	51	14.6
No sabe, no responde	5	1.4
Total	350	100.0

Fuente: Escobar, IUDOP 2005; 126

Situación corrupción después implementación de la LACAP en 2000 según tamaño empresa



Fuente: Escobar, IUDOP 2005; 126

6. Sobre Rendición de Cuentas.

0. Introducción

La rendición de cuentas es una acción que contribuye a la creación de un clima de transparencia y gobernabilidad en las instituciones estatales, de cara no solamente al resto de organismos públicos, sino también, de cara a la ciudadanía, quien es en primera instancia, quien provee los recursos que todas y cada una de las instituciones estatales ejecutan.

La existencia de un sistema confiable de rendición de cuentas le da el mensaje a la ciudadanía de que sus contribuciones se están administrando de la mejor manera posible. La no existencia de un sistema con estas características genera un clima de falta de transparencia que puede desencadenar un proceso de desconfianza en las instituciones públicas, lo que crea condiciones para la instauración de un sistema en el cual la corrupción y los negocios “bajo la mesa” se convierten en las prácticas más utilizadas en las interacciones sociales.

En la declaración de Guatemala para una región libre de corrupción, firmada por los presidentes centroamericanos el 15 de noviembre de 2006, se plantea que están “convencidos que la promoción de los valores éticos, la transparencia y la práctica de **rendición de cuentas** en la gestión pública, constituyen baluartes para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo humano en la región ... (y)... decididos a adoptar medidas y realizar acciones a efecto de implementar los siguientes compromisos contra la corrupción para el año 2010.”, y por lo tanto, en ese documento se comprometen, entre otros puntos a “garantizar que **las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias**, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.

Es en este contexto que se elabora el presente documento, el cual tiene por propósito mostrar un estado general de la situación en torno a la rendición de cuentas en El Salvador, y a partir de ello valorar el impacto de la Declaración en El Salvador.

1. Marco Regulatorio sobre la rendición de cuentas

La rendición de cuentas no es una práctica que se encuentre explícitamente regulada en la constitución política salvadoreña, pero si se encuentran alusiones a partir a la regulación de las finanzas públicas, mediante las cuales se realizan procesos de rendición de cuentas en el área de fiscalización de la hacienda pública.

La Constitución Política de la República dedica el capítulo V denominado “Corte de Cuentas de la República” (Art. 195-199) al establecimiento de los lineamientos

generales de la fiscalización de los recursos públicos gastados e invertidos por las diferentes dependencias estatales. En el artículo 195 de la Constitución se establece que la fiscalización de la Hacienda Pública estará a cargo de la Corte de Cuentas, a la cual entre sus atribuciones le corresponde “Fiscalizar la gestión económica de las Instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo”.

Para operativizar los conceptos planteados en el capítulo V de la Constitución, se crea una Ley de la Corte de Cuentas de la República, en la cual se establece la finalidad, la jurisdicción, la competencia, y las atribuciones y funciones que esa entidad tendrá en el proceso de fiscalización de los recursos públicos gastados o invertidos por las instituciones estatales sin excepción, así como también de sus funcionarios.

La Finalidad de la Corte de Cuentas es “la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular”⁹⁵, y su jurisdicción abarca la totalidad de entidades y organismos del sector público, así como también a las actividades de entidades, organismos y personas que sin ser parte del aparato estatal, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos.⁹⁶

La Constitución de la República establece que también los municipios, a pesar de gozar de autonomía, están obligados a “rendir cuentas” a posteriori de su ejecución presupuestaria a la Corte de Cuentas.⁹⁷

La rendición de cuentas en El Salvador se circumscribe exclusivamente a la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de las entidades estatales, y no necesariamente la fiscalización o contraloría del uso adecuado de los fondos estatales.

La rendición de cuentas se da entre órganos del estado, y no entre la ciudadanía y las entidades estatales, a pesar que en última instancia, los recursos que la Corte de Cuentas Fiscaliza y que las entidades estatales ejecutan, son las contribuciones tributarias y no tributarias de la población salvadoreña, y es ante ese sector que se debe hacer la rendición de cuentas.

A nivel municipal la rendición de cuentas es mas explícita, ya que en el artículo 105 del Código Municipal se establecen una serie de procedimientos tendientes a facilitar la rendición de cuentas, no solo ante las entidades del Estado, sino también hacia la ciudadanía.

⁹⁵ Artículo 1 de la Ley de la Corte de Cuentas de El Salvador.

⁹⁶ Artículo 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de El Salvador.

⁹⁷ Artículo 207, incisos 4 y 5 de la Constitución Política de la República de El Salvador.

En el artículo 125-B inciso e del Código Municipal, se establece que la ciudadanía domiciliada en el municipio tiene derecho a “Solicitar información por escrito a los Concejos Municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna; ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local; conocer el funcionamiento del Gobierno Municipal y del manejo de su administración; ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales; recibir informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura”. A lo anterior se debe agregar que el mismo código municipal en su artículo 126-C, establece que es obligatorio para las municipalidades garantizar el ejercicio de los derechos mencionados y además, establece la obligación de informar a la ciudadanía lo pertinente a la administración municipal, en forma clara, oportuna y actualizada; y proporcionar la información requerida por los ciudadanos cuando sea procedente de acuerdo al Código Municipal.

A nivel municipal existe mayor claridad del concepto de rendición de cuentas, que va más allá de la fiscalización presupuestaria, ya que comprende la presentación de información referida a la gestión municipal.

2. Mecanismos de rendición de cuentas

Como se mencionó en la sección anterior, a nivel nacional, la Corte de Cuentas es la entidad encargada de fiscalizar y auditar el buen uso de los recursos, para lo cual revisa y analiza los documentos que amparan los gastos y las acciones realizadas por las diferentes instancias estatales, durante un período determinado. En el caso que una entidad superior a la auditada lo solicite, pueden hacerse auditorias especiales con el fin de detectar o confirmar anomalías o denuncias. La Corte de Cuentas puede realizar auditorias o controles externos de oficio a partir de denuncias ciudadanas o cuando lo considere necesario para prevenir posibles anomalías.⁹⁸ La competencia de la Corte de Cuentas se concentra en el control externo posterior a la ejecución presupuestaria de la gestión anual de las entidades u organismos públicos.

Para realizar los procesos de auditoria en las entidades públicas, la Corte de Cuentas hace uso de un equipo de auditores que forman parte del Staff de la Corte, o bien, cuando lo considere necesario, puede contratar firmas auditadoras privadas para que realicen la contabilidad gubernamental.

La Corte de Cuentas planifica anualmente el tiempo durante el cual se realizará la auditoría externa financiera y operacional o de gestión a las entidades y organismos que administren recursos del Estado, luego de lo cual examinará y

⁹⁸ Artículo 4 de la Ley de la Corte de Cuentas.

evaluará los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión pública de la entidad estatal auditada.

Dependiendo de los resultados de la auditoría, la Corte emite un informe en el que se explicita el estado de la instancia auditada, así como también, se evidencian las anomalías encontradas, junto a las cuales se proponen sugerencias para superarlas. Si las observaciones no se superan, la Corte procede a entabla un Juicio de Cuentas sobre los funcionarios responsables de las anomalías encontradas en las entidades auditadas. Este Juicio de cuentas se sigue ante Cámaras de Primera instancia y de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas.

En el juicio de Cuentas, se decidirá absolver o condenar, y “se establecerá la responsabilidad de los funcionarios enjuiciados y se exigirá al responsable principal, por la vía administrativa el reintegro inmediato de cualquier recurso financiero indebidamente desembolsado, declarando la responsabilidad administrativa, patrimonial y los indicios de responsabilidad penal según los casos”⁹⁹ En los casos que proceda, la Corte de Cuentas podrá “Solicitar a la Fiscalía General de la República que proceda contra los funcionarios o empleados, y sus fiadores cuando los créditos a favor de entidades u organismos de que trata esta Ley, procedan de los faltantes de dinero, valores o bienes a cargo de dichos funcionarios o empleados”¹⁰⁰.

Las entidades estatales, organismos y funcionarios del sector público están obligados a proporcionar la información o aclaraciones necesarias a la Corte de Cuentas cuando ésta lo solicite, ya que de lo contrario se hace acreedor a una multa o sanción administrativa.

La Corte de Cuentas hace un informe anual y lo presenta a la Asamblea Legislativa, ante quien “rinde cuentas” de las acciones realizadas por las entidades estatales. Se debe aclarar que en esos informes la información está resumida o presentada de forma estadística, ya que para tener acceso a la información completa, la Asamblea tiene que hacer la solicitud correspondiente.

No existen mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder fácilmente a los informes de auditoría o a los juicios de cuentas, ya que esa información se maneja de manera confidencial, a pesar de ser los recursos aportados por la ciudadanía los que se están auditando.

Para el caso de la gestión Municipal, el procedimiento para la rendición de cuentas está estipulado en el Artículo 105 del Código Municipal, en el cual se establece que “Los municipios conservarán, en forma debidamente ordenada, todos los documentos, acuerdos del Concejo, registros, comunicaciones y

⁹⁹ Artículo 5 de la Ley de la Corte de Cuentas.

¹⁰⁰ Ibid.

cualesquiera otros documentos pertinentes a la actividad financiera y que respalte las rendiciones de cuentas o información contable para los efectos de revisión con las unidades de auditoría interna respectivas y para el cumplimiento de las funciones fiscalizadoras de la Corte de Cuentas de la República". Para lograrlo, dependiendo del monto de ingresos anuales, las municipalidades deben contar con auditoría interna o externa para garantizar el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales¹⁰¹.

Las municipalidades están obligadas por el artículo 125-B del código municipal a presentar un informe anual de rendición de cuentas a la ciudadanía de su circunscripción. Además, en cualquier momento, la ciudadanía puede solicitar información por escrito sobre la gestión municipal, y tiene el derecho de recibir respuestas claras y oportunas.

3. Claridad, verificabilidad, relevancia de la rendición de cuentas.

Los informes de auditoría de las instancias estatales son claros en torno a la situación de la ejecución presupuestaria de la gestión, ya que evalúan el deber ser planificado, con las acciones realizadas, y además, si todo lo realizado se encuentra dentro del marco legal vigente. El problema principal es que no existe acceso a esa información, y por lo tanto, se necesita ser diputado o diputada para acceder a ella.

En el caso de la rendición de cuentas a nivel municipal, hay que destacar que el tema de la rendición de cuentas se introdujo al código municipal el 20 de diciembre de 2005, y por lo tanto se encuentra actualmente en proceso de implementación.

Lo anterior implica que no en todas las municipalidades proporcionan a la ciudadanía un informe o un acto de rendición de cuentas. A esa situación se debe agregar que no existe en la ciudadanía la cultura contralora de la gestión pública.

Para el año 2006, de las 262 municipalidades de El Salvador, solamente 68 han realizado reuniones o eventos de rendición de cuentas en las que ha participado la ciudadanía¹⁰². Estos eventos de rendición de cuentas se reducen a la presentación de un máximo de 2 informes anuales a la ciudadanía (en asambleas o cabildos) dando a conocer las acciones ejecutadas, así como también los estados financieros de la municipalidad.

¹⁰¹ Artículos 106 y 107 del Código Municipal.

¹⁰² USAID El Salvador, Construyendo Transparencia en los municipios, página 22, marzo de 2007.

Del total de municipalidades, 21 municipalidades cuentan con sitios Web, Para el año 2007, del total de municipios, solamente El Paisnal, Alegría y San Salvador, dan acceso a la población a sus estados financieros mediante su sitio Web. En el resto de sitios Web de las municipalidades, lo único que presentan son datos sobre el cuadro de inversión (montos asignados a proyectos ejecutados o por ejecutar), pero no hacen referencias a los ingresos recibidos, ni a los egresos que se utilizan para otros rubros a parte de la realización de obras.

4) Periodicidad de la rendición de cuentas

En la Ley de la Corte de Cuentas se establece que la auditoria debe realizarse anualmente, lo cual indica que se cuenta con una periodicidad fija. Además, se realizan auditorias especiales dependiendo de las necesidades o de la denuncias ciudadanas.

Para el traspaso de mando de los consejos municipales del año 2006, algunas municipales solicitaron una auditoria especial, con el fin de conocer el estado en el cual se recibía la comuna.

En el ejercicio realizado por la Corte de Cuentas en el año 2006, se totalizaron 953 acciones de control, en las cuales se suma un total de 83.08 millones de dólares en irregularidades. Estos casos son analizados y si las observaciones no son superadas, pasan a Juicio de Cuentas en las cámaras de la Corte de Cuentas para la determinación de responsabilidades.

Monto de irregularidades reportadas en informes de auditoria (En US Dólares)

Sector de Auditoria	Acciones de Control		Total
	Auditorias	Exámenes Especiales	
1. Administrativo y Desarrollo Económico	56,113,243.43	399,111.35	56,512,354.78
2. Municipal	2,395,960.66	5,355,274.56	7,751,235.22
3. Justicia y Ramo de Economía	2,740,113.33	1,065,775.45	3,805,888.78
4. Social	10,126,754.38	2,553,843.58	12,680,597.96
5. Cooperación Externa	899,709.71	-	899,709.71
6. Medio Ambiente (*)	-	-	-
7. Sistemas Informáticos	1,429,586.89	-	1,429,586.89
Subtotal	73,705,368.40	9,374,004.94	83,079,373.34
Total			83,079,373.34

(*) Este tipo de Auditoría determina aspectos de incumplimiento a la normativa relacionada con el medio ambiente.

Fuente: Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Informe de Labores 2006.

Para el año 2006, la Cámara de Primera Instancia de la Corte de Cuentas recibió un total de 326 casos. A ello debe agregársele que al 1 de enero de 2006, ya se tenía una mora judicial de 589 casos, con lo cual se suman un total de 915 ventilados en esta Cámara.

A final de 2006 se emitieron 487 sentencias, de las cuales 389 fueron definitivas y 98 interlocutorias (provisionales). De las sentencias definitivas emitidas, 68 fueron absolutorias, 174 condenatorias y 142 mixtas. Al sumar los montos sometidos a juicio totalizan 42.3 millones de dólares, de los cuales, 26.3 millones fueron condenatorios, y 21 millones fueron absueltos.

Después de finalizada la gestión 2006 de la Corte de Cuentas, quedan pendientes un total de 428 casos en la Cámara de Primera Instancia, lo cual implica que las acciones de contraloría, a pesar que se realizan de manera periódica, los resultados no son oportunos, ya que dependiendo del caso, éste proceso puede durar años antes que se de una sentencia definitiva.

A la situación anterior debe agregársele el hecho que si los funcionarios no están de acuerdo con las sentencias, puede recurrir a la Cámara de Segunda Instancia, para que continúe el proceso. Para el ejercicio 2006 de esa cámara se recibieron un total de 178 recursos e apelación o revisión, a los cuales se suman 147 que quedaron pendientes de resolución del año 2005, constituyéndose un universo de casos ventilados de 325.

Durante el año 2006 se emitieron 74 sentencias, de las cuales 26 fueron confirmadas, 14 reformadas, 11 revocadas, 1 anulada y 22 interlocutorias (provisionales). En esta cámara, la mora judicial aumento a 251 casos, cuyas resoluciones pueden durar años antes de la emisión de la sentencia definitiva.

Los elementos anteriores permiten concluir que los resultados de las auditorías y de los procesos que implica (juicio de cuentas por ejemplo) en ocasiones dura más que el período de funciones del funcionario que se está enjuiciando, a tal grado que se han dado casos sonados en los cuales cuando sale la resolución, el funcionario ya no se encuentra en su cargo.

5) Participación de la ciudadanía

Existe una sección de la Corte de la Cuentas en cada una de las tres sedes regionales de El Salvador, en la que la ciudadanía o los funcionarios pueden interponer denuncias, las cuales son analizadas e investigadas por la Corte de Cuentas. Esta acción esta respaldada por un reglamento especial de la Corte en el que se establece tanto el procedimiento para interponer la denuncia, como las acciones que se deben realizar para analizarlas e investigarlas.

Además, la Corte de Cuentas posee un sitio Web en el cual se encuentra una sección dedicada a la denuncia por parte de la ciudadanía. En este sitio pueden ser denunciados Funcionarios, Instituciones y el uso indebido de los fondos públicos¹⁰³.

¹⁰³ Consultar: sitio web en <http://www.cortedecuentas.gob.sv/servicios/denuncia.html>

En la memoria de labores de la Corte de Cuentas del año 2006¹⁰⁴, se plantea que durante ese año se recibieron un total de 260 denuncias, de las cuales 18 fueron archivadas (no proceden), 1 fue enviada a la Dirección jurídica, y 243 fueron remitidas a la dirección de auditoría. A estas 260 denuncias, se suman dos del año pasado que aún no había sido analizadas.

Denuncias Ciudadanas recibidas en la Corte de Cuentas, por sector de gestión con relación al origen y medio

Dirección de Auditoría	Origen		Medio		Total	
	Persona Natural	Persona Jurídica	Escrito	Verbal		
Administrativo y Desarrollo Económico	28	1	9	19	1	29
Municipal	116	13	74	46	9	129
Justicia y Ramo de Economía	35	1	13	23	-	36
Social	63	4	32	32	3	67
Medio Ambiente	1	-	1	-	-	1
Total	243	19	129	120	13	262

Fuente: Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Informe de Labores 2006.

De las denuncias remitidas a la dirección de auditoría, 25 corresponden al sector Administrativo y Desarrollo Económico, 121 al sector municipal, 34 al de justicia y Economía, y 63 al sector social.

Al final de año 2006, se totalizaron 953 acciones de control realizadas por la Corte de Cuentas. De esas acciones, 72 tuvieron su origen en la denuncia por parte de la ciudadanía.

Origen de las acciones de control de la Corte de Cuentas

Tipo de Acción	Plan	Denuncia	Otras Instancias	Total	
				2.1 Auditorías	2.2 Exámenes Especiales
2.1 Auditorías	301	-	8	309	
2.2 Exámenes Especiales	350	72	72		494
2.3 Peritajes	-	-	56		56
2.4 Actas de Verificación de Traspaso	-	-	94		94
Total	651	72	230		953

Fuente: Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Informe de Labores 2006.

A nivel municipal las denuncias pueden ser enviadas directamente a la Corte de Cuentas para su respectivo análisis, pero también, la ciudadanía tiene la opción de solicitar a las autoridades del gobierno local que rindan cuentas sobre su accionar, amparados por lo establecido en el Artículo 125 del Código Municipal.

6) Institucionalidad de la rendición de cuentas

¹⁰⁴ Consultar: Informe de labores 2006, Corte de Cuentas de la República de El Salvador, San Salvador, Marzo de 2007, página 32.

A nivel nacional la Corte de Cuentas es el único organismo autorizado legalmente para pedir cuentas a las entidades públicas, y estos a su vez, tienen que presentar el informe a la Asamblea Legislativa.

La Corte de Cuentas teóricamente funciona como una entidad técnica y autónoma, ya que sus observaciones y decisiones no deberían ser influidas por decisiones políticas partidarias de la Asamblea Legislativa o del Órgano Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica algunas auditorias de la Corte de Cuentas se han convertido en una herramienta de los partidos políticos para ajustar cuentas partidarias. En el país, la corte de cuentas es percibida como una entidad “propiedad de un partido político”, el cual utiliza a esta entidad para sus fines partidarios y para hacer negociaciones con el partido gobernante, destapando las cuentas que les benefician y tapando las que no les favorecen.¹⁰⁵

En la práctica, los medios de comunicación se han convertido en un espacio para la denuncia de casos de corrupción y malas prácticas en las instituciones públicas, y es hasta que las denuncias aparecen en los medios mediante reportajes, cuando aparecen también los señalamientos de la corte de cuentas.

Pero además, los mismos medios de comunicación caen en el mismo error de la Corte de Cuentas, ya que dependiendo de la línea editorial o de la tendencia partidaria de sus propietarios, se han convertido en un instrumento para denunciar a las entidades públicas que no van con su línea ideológica, o para obviar o restarle importancia a las denuncias que afectan sus intereses económicos, ideológicos o partidarios.

Desde la sociedad civil actualmente se están haciendo esfuerzos para promover la denuncia de casos de corrupción y la rendición de cuentas, como mecanismo para el establecimiento de una cultura de transparencia. Uno de esos esfuerzos es la Red Probidad, la cual apoya a organismos salvadoreños para el establecimiento de una cultura de transparencia.

El problema fundamental en torno a los organismos fiscalizadores de la rendición de cuentas es que ese proceso llega hasta ese organismo, y de ahí no baja a la ciudadanía, quienes además de recibir informes, deben exigir a los funcionarios las explicaciones pertinentes por las acciones realizadas durante su gestión pública. A la situación anterior debe agregársele, que la ciudadanía no se ha construido en un actor en el proceso de rendición de cuentas, y por lo tanto no exige a sus funcionarios que de explicaciones sobre el buen o mal uso de los recursos que cada persona aporta para el funcionamiento de las entidades públicas.

¹⁰⁵ Valoración propia basada en lectura de periódicos y en la entrevista que el periódico digital EL Faro le hace a Jaime López, Director de la Organización No Gubernamental PROBIDAD.
http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20040223/Platicas1_20040223.asp

7) Prácticas de rendición de cuentas

Como se planteó anteriormente, todas las instituciones públicas tienen por mandato rendirle cuentas a la Corte de Cuentas de la República, y ésta la que se encarga de presentar un informe a la Asamblea Legislativa, supuestamente en representación de la ciudadanía. El problema fundamental es que la ciudadanía es la que menos se entera de los informes de la Corte de Cuentas, ya que la información no es divulgada.

La misma asamblea legislativa debe hacer una serie de trámites burocráticos para que algunos diputados puedan tener acceso a la información completa de las auditorias, juicios de cuentas o informes, ya que son documentos tratados como confidenciales, a pesar que los recursos auditados son públicos y producto de las contribuciones de toda la población salvadoreña.

La rendición de cuentas ante la ciudadanía que es la verdadera propietaria de los recursos públicos es una acción gubernamental que no se hace completamente en ningún nivel estatal, ni a nivel central, ni a nivel local.

Todas las municipalidades realizan procesos de rendición de cuentas ante la Corte de Cuentas, pero son escasas las que realizan esas acciones ante la ciudadanía. La mayoría de actos de rendición de cuenta de las municipalidades son eventos informativos en los cuales se dan a conocer los proyectos ejecutados y los montos invertidos. Además, no se da oportunidad real para que la ciudadanía analice los estados financieros, técnicos y operativos de la municipalidad para que la ciudadanía pida cuentas reales a las autoridades edilicias.

8) Sanciones por no rendir cuentas

En El Salvador, es obligatoria la rendición de Cuentas de todas las entidades públicas ante la Corte de Cuentas, pero no lo es ante la ciudadanía. Solamente los municipios cuentan con una ley que los obliga a presentar informes y a recibir demandas de información. El resto de instituciones del Estado solamente rinden cuentas a la Corte de Cuentas y a nadie más.

No se establecen en la Ley de la Corte de Cuentas Sanciones por “no rendir cuentas”, ya que la rendición se hace quieran o no las instituciones públicas. Si se establecen sanciones por negarse a dar información por parte de los funcionarios, lo cual está regulado no solamente en la Ley de la Corte de Cuentas en el artículo 107, donde se establece que “la Corte impondrá Multa, recomendará la destitución de dichos funcionarios si procediere” cuando un funcionario cometa, entre otras, la falta de “negar la colaboración exigida por la Ley a los auditores gubernamentales”.

En el caso de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de las municipalidades, no se establecen en el Código Municipal las Sanciones por el incumplimiento de la rendición de cuentas.

9) Conclusiones y recomendaciones Generales

La rendición de cuentas es una acción que en El Salvador se realiza solamente entre instituciones estatales, pero no con la ciudadanía, quien es la propietaria de los recursos que cada una de las instancias estatales ejecuta. El marco legal existente se reduce solamente a este tipo de rendición de cuentas que desvincula del proceso a los principales actores contribuyentes de los recursos públicos (la ciudadanía).

A nivel municipal se han logrado algunos avances reflejados en el Código Municipal, en el cual se establece claramente la obligatoriedad de la rendición de cuentas, no solamente hacia la instancia fiscalizadora del estado, sino también ante la ciudadanía.

Debe tomarse como ejemplo el Código Municipal para el impulso de cambios en el resto de organismos estatales, en el sentido que se establezca la obligatoriedad de rendir cuentas, no solamente a la Corte de Cuentas, sino también a la ciudadanía. Todo ello con la firme convicción de crear una cultura en la cual el funcionario público este conciente de que es “servidor público” y que como tal, depende o es empleado de la población, y por lo tanto no debe estar encima de ella.

Los informes de la Corte de Cuentas, no deben reducirse a estadísticas presentadas a la Asamblea Legislativa, sino que deben ser informes amplios (con nombres y apellidos) dirigidos a la población mediante los medios de comunicación masiva y se deben contemplar mecanismos para que la ciudadanía interpele a los funcionarios por el resultado de sus gestiones. Ello contribuiría para que la rendición de cuentas realmente lo fuera.

Con respecto al compromiso establecido en la Declaración de Guatemala en torno a “Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos”, el marco legal existente garantiza la rendición de cuentas de las instituciones estatales hacia la Corte de Cuentas, pero no garantiza una real rendición de cuentas dirigido a la ciudadanía.

Por ello, para cumplir realmente con el compromiso asumido se debe buscar mecanismos garanticen que la población tenga acceso a la información completa sobre el accionar de los funcionarios públicos, y para que se constituya en un actor social con capacidad de interpelar a los funcionarios públicos para que den cuenta de sus actos de manera oportuna.

Referencias

Asamblea Legislativa, **Constitución de la República de El Salvador**, publicada en el diario oficial el 16 de diciembre de 1983, con reformas según decreto legislativo 154 del 2 de octubre de 2003, publicado en el diario oficial el 15 de octubre de 2003. Documento descargado desde el sitio web: <http://www.csj.gob.sv>

Asamblea Legislativa, **Código Municipal**, Decreto Legislativo publicado en el Diario Oficial el 2 de mayo de 1996. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Asamblea Legislativa, **Ley General Tributaria Municipal**, Decreto Legislativo publicado en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 1991. Documento descargado de www.csj.gob.sv.

Asamblea Legislativa, **Ley de la Corte de Cuentas**, aprobada por decreto legislativo 438 el día 31 de Agosto de 1995. Documento descargado desde el sitio web: <http://www.csj.gob.sv>

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento que contiene las Normas de Auditoría Gubernamental**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 2004. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento de Normas Técnicas de Control Interno Específicas de la Corte de Cuentas de la República**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 29 de marzo de 2006. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento Interno de personal de la Corte de Cuentas de la República**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 25 de marzo de 1999. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento orgánico funcional de la Corte de Cuentas de la República**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de agosto de 2004. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento para el cumplimiento de la función Jurisdiccional**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 13 de junio de 2002. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento para la Atención de Denuncias Ciudadanas**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 10 de julio de 2001. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Reglamento para La remisión de Informes de Auditoría a las Cámaras de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República**, Decreto publicado en el Diario Oficial el 5 de mayo de 2003. Documento descargado de www.csj.gob.sv

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2001**, San Salvador, San Salvador, Febrero de 2002, 35 páginas.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2002**, San Salvador, San Salvador, Febrero de 2003, 52 páginas.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2003**, San Salvador, San Salvador, marzo de 2004, 45 páginas.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2004**, San Salvador, San Salvador, Marzo de 2005, 39 páginas.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2005**, San Salvador, San Salvador, marzo de 2006, 31 páginas.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador, **Informe de Labores 2006**, San Salvador, San Salvador Marzo de 2007, 35 páginas.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLAFES), **Aporte de la Corte de Cuentas en las V Jornadas de Trabajo realizadas del 9 al 12 de mayo, en Lisboa**, San Salvador, sin lugar ni fecha de publicación, 35 páginas.

Debido Proceso legal DPLF, **Independencia judicial y rendición de cuentas: Hacia un debate pluralista en El Salvador**, Sin fecha ni lugar de publicación, 20 páginas.

USAID El Salvador, **Construyendo Transparencia en los municipios**, 59 páginas, San Salvador, marzo de 2007.

Periódico Digital El Faro, **Dos Proyectos del MOP a Juicio de Cuentas**, San Salvador, 25 – 27 de noviembre de 2007.

Diario Co Latino. 2003. **Temor al destape**. Sitio Web. El Salvador. Consultado el 17/10/2007. Documento en línea disponible en:

http://www.diariocolatino.com/es/20030722/opiniones/opiniones_20030722_422
Redactor: José Guillermo Martir Hidalgo

Diario El Mundo. 2007. **El Salvador mejora el combate a la corrupción.** Sitio Web. El Salvador. Consultado el 15/10/2007. Documento en línea disponible en: www.elmundo.com.sv/Mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=2861&Itemid=41 Redactor: Mariana Beloso.

ElFaro.net. Estamos desvaneciendo los señalamientos de la Corte. Sitio Web. El Salvador. Consultado el 21/10/2007. Documento en línea disponible en: www.elfaro.net/secciones/Noticias/20070827/noticias4_20070827.asp

La Prensa Grafica. 2003. Gastos administrativos pasan de \$5 mil a \$11 mil. Sitio Web. El Salvador. Consultado el 19/10/2007. Documento en línea disponible en: www.laprensagrafica.com/nacion/625697.asp Redactor: Clara Villatoro.

La Prensa Grafica. 2003. Hospitales, La reconstrucción pendiente. Sitio Web. El Salvador. Consultado el 19/10/2007. Documento en línea disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/nacion/625511.asp> Redactor: Clara Villatoro

La Prensa Grafica. 2007 Nuevas sospechas en relación ISSS-MIDES. Sitio Web. El Salvador. Consultado el 21/10/2007. Documento en línea disponible en: www.laprensagrafica.com/nacion/791861.asp Evelyn Machuca/Jéssica Ávalos

7. Anexos

Proyecto de Seguimiento a la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción
Información sobre temas de seguimiento e indicadores

A. Priorización de temas a nivel regional

- No. 2 Proponer y promover la aprobación, en los países que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.
- No. 3 Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.
- No. 5 Implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países que aún no se ha hecho, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.
- No. 7 Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.
- No. 8 Promover en los países que aún no se ha hecho la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas
- No. 12 Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.

B. Indicadores o aspectos a revisar en cada tema

- Existencia de una ley o normatividad de carácter superior que regule el tema.
- Existencia de un procedimiento claro para implementar el tema.
- La forma como se está dando aplicación a las regulaciones y procedimientos.
- La existencia de una instancia responsable de la aplicación y el desempeño de esta instancia.
- La existencia de instancias de verificación o controles (estatales y/o sociales) a la forma como se aplica las regulaciones y procedimientos y al desempeño de la institución responsable.
- La existencia de sanciones en caso de incumplimientos y la implementación efectiva de esas sanciones.
- La existencia de una evaluación a todo el proceso descrito en los anteriores ámbitos.

DECLARACIÓN DE GUATEMALA PARA UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el día 15 de noviembre de 2006, en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, en ocasión de la 12^a. Conferencia Internacional Anticorrupción.

Convencidos que la promoción de los valores éticos, la transparencia y la práctica de rendición de cuentas en la gestión pública, constituyen baluartes para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el desarrollo humano en la región.

Considerando que la corrupción es un obstáculo que frena los esfuerzos para el desarrollo y el combate a la pobreza.

Convencidos de que el control y la erradicación de la corrupción es una condición ineludible para garantizar una mejor calidad de vida a los pueblos y fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

Tomando en cuenta que la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, son instrumentos jurídicos internacionales de obligatorio cumplimiento en nuestros países, que el Estado utiliza en el combate a la corrupción.

Reiterando nuestra voluntad política de continuar el combate contra la corrupción y promover reformas estructurales que generen las condiciones para una gestión estatal transparente, eficiente y eficaz, acorde a las regulaciones legales internas y a los tratados y convenios internacionales vigentes en los Estados Parte.

Convencidos que la colaboración entre los Estados Parte indispensable para prevenir y combatir la corrupción.

Tomando en cuenta lo preceptuado en los artículos 3 letra b) y 15 del Protocolo de Tegucigalpa; el artículo 5 del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica; en los que se establece el propósito de erradicar la corrupción y la formulación de esa voluntad política sobre aspectos estratégicos que regirán la Integración Centroamericana, por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA.

Decididos a adoptar medidas y realizar acciones a efecto de implementar los siguientes compromisos contra la corrupción para el año 2010.

DECLARAN:

1. Resulta necesario diseñar o implementar, en los casos que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.
2. Proponer y promover la aprobación, en los países que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.
3. Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.
4. Fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia.
5. Implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países que aún no se ha hecho, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.
6. Priorizar las acciones encaminadas a eliminar la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión social tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.
7. Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.
8. Promover en los países que aún no se ha hecho la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas

9. Destinar recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad.
10. Promover la aplicación de las normativas y adoptar procedimientos para evitar la corrupción trasnacional.
11. Fortalecer los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.
12. Promover la adopción de las normativas que establezca sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
13. Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos probos, con estabilidad a base de su desempeño y eficiencia, garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.
14. Solicitar a las instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitorean la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración.

Dado en Guatemala, a los 15 días del mes de noviembre de 2006

CÓDIGO MUNICIPAL

CAPITULO III DE LA TRANSPARENCIA

Art. 125-A.- Se entenderá por transparencia en la gestión municipal a las políticas y mecanismos que permiten el acceso público a la información sobre la administración municipal.

Art. 125-B.- Todos los ciudadanos domiciliados en el municipio tienen derecho a:

- a) Solicitar información por escrito a los Concejos Municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna;
- b) Ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local;
- c) Conocer el funcionamiento del Gobierno Municipal y del manejo de su administración;
- d) Ser tomados en cuenta por las autoridades municipales en la aplicación de las políticas públicas locales;
- e) Recibir informe anual de rendición de cuentas y ejercer contraloría a través del comité respectivo, en la ejecución de obras de infraestructura.

Art. 125-C.- La municipalidad tiene la obligación de:

- a) Garantizar el ejercicio de los derechos a que se refiere el Art. 125-B;
- b) Informar a los ciudadanos de su comprensión lo pertinente a la administración municipal, en forma clara, oportuna y actualizada;
- c) Proporcionar la información requerida por los ciudadanos cuando sea procedente de acuerdo a este Código.

Art. 125-D.- La información de acceso público a que se refiere el presente Capítulo, será la contenida en los documentos siguientes:

- a) Ordenanzas municipales y sus proyectos;
- b) Reglamentos;
- c) Presupuesto Municipal;
- d) Planes municipales;
- e) Valúo de bienes a adquirir o vender;
- f) Fotografías, grabaciones y filmes de actos públicos;
- g) Actas del Concejo Municipal;
- h) Informes finales de auditoría.

Para los efectos del inciso anterior, la documentación deberá permanecer archivada como mínimo por un período de cinco años.

En el caso de los acuerdos municipales, tendrán acceso a la información contenida en ellos, aquellos ciudadanos que directamente resulten afectados por los mismos

Art. 125-E.- El Gobierno Local rendirá cuenta anual de su administración, informando a los ciudadanos sobre aspectos relevantes relativos a:

- a) Las finanzas municipales con relación a los estados financieros y presupuestos de los programas, proyectos, servicios municipales y sus respectivas ejecuciones presupuestarias;
- b) Los proyectos de inversión pública en ejecución;
- c) Obras y servicios municipales
- d) El costo y liquidación final de las obras de infraestructuras detallando los rubros más importantes;
- e) Plan de Gobierno y/o el plan de desarrollo del municipio;
- f) Organización de la Alcaldía; y
- g) Demás documentos de interés público emitido por el Concejo Municipal.

El informe a que se refiere este artículo comprenderá lo realizado durante el período del primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre de cada año y será presentado en los primeros sesenta días del año siguiente y su divulgación se hará por los mecanismos de participación establecidos y/o medios de comunicación que tenga a su alcance, asegurando el conocimiento del mismo por parte de los ciudadanos del municipio.

Art. 125-F.- Se regulará lo relativo a la participación ciudadana, asociaciones comunales y la transparencia, a través de una ordenanza que, según las características de cada municipio, establecerá los derechos, obligaciones, mecanismos y procedimientos.